

REDAKCJA:

Aleksandra SKRABACZ

Natalia MOCH

Justyna STOCHAJ

Paweł STAWARZ

OCHRONA LUDNOŚCI I OBRONA CYWILNA – NOWE WYZWANIA



EBOOK

FREE

Seria wydawnicza:  
OCHRONA LUDNOŚCI  
Tom III

OCHRONA LUDNOŚCI I OBRONA CYWILNA – NOWE WYZWANIA

Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania  
Wojskowa Akademia Techniczna  
im. Jarosława Dąbrowskiego

REDAKCJA:

Aleksandra SKRABACZ

Natalia MOCH

Justyna STOCHAJ

Paweł STAWARZ

OCHRONA LUDNOŚCI I OBRONA CYWILNA – NOWE WYZWANIA



Seria wydawnicza:  
**OCHRONA LUDNOŚCI**  
Tom III

Publikacja została sfinansowana przez Wojskową Akademię Techniczną w ramach projektów UGB:

1. nr 68/2025 pn. „Procesy migracyjne w kontekście kryzysu demograficznego w ujęciu narodowym i międzynarodowym”. Kierownik projektu dr hab. Aleksandra Skrabacz
2. nr 69/2025 pn. „Wojna jądrowa, konwencjonalna czy kognitywna największym zagrożeniem dla niezależności i istnienia państw w drugiej dekadzie XXI wieku? Analiza, przewidywania i strategie reakcji”. Kierownik projektu dr Paweł Stawarz

#### Recenzenci

mł. bryg. dr Monika Wojakowska – Akademia Pożarnicza w Warszawie  
dr Izabela Szkurłat – Uniwersytet Pomorski w Słupsku

#### Opracowanie redakcyjne i korekta

Hanna Januszewska

#### Projekt okładki i strony tytułowej

Małgorzata Butkiewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA  
Warszawa 2025

ISBN 978-83-8017-622-5

DOI 10.33896/978-83-8017-622-5



Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel. 22 635 03 01  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

Druk i oprawa:  
Sowa Sp. z o.o.  
ul. Raszyńska 13  
05-500 Piaseczno  
[www.sowadruk.pl](http://www.sowadruk.pl)

## SPIS TREŚCI

---

Wstęp .....	7
<i>Dariusz Kierkowski</i> Znaczenie pieniądza gotówkowego w sytuacjach kryzysowych .....	9
<i>Piotr Brzeziński</i> Organizacja i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego na poziomie powiatu na przykładzie powiatu przasnyskiego .....	39
<i>Tomasz Osypiuk</i> Działania samorządu terytorialnego na rzecz ochrony ludności w przypadku zdarzenia radiacyjnego .....	59
<i>Mariusz Chądzyński</i> Refleksje na temat organizacji systemu ochrony ludności w Łomiankach .....	81
<i>Anna Wesółowska</i> Ochotnicza Straż Pożarna jako filar lokalnej obrony cywilnej .....	95
<i>Krzysztof Hanczka</i> Rola Wojsk Obrony Terytorialnej w systemie ochrony ludności i obrony cywilnej – ujęcie teoretyczno-funkcjonalne .....	124
<i>Marcin Węgiełek</i> Zadania straży miejskiej w systemie ochrony ludności na przykładzie Łomianek .....	137
<i>Sylwia Dąbrowska</i> Rola wybranych służb specjalnych w systemie ochrony ludności RP .....	149

## 6 Spis treści

<i>Elwira Maciejuk</i> Wykorzystanie nowoczesnych technologii w ochronie ludności .....	159
<i>Tomasz Kulczyk</i> Nowoczesne technologie biometryczne w systemach ochrony ludności – szanse i zagrożenia .....	182
<i>Mateusz Chyrchel</i> Wykorzystanie sztucznej inteligencji do kradzieży danych osobowych – analiza i kierunki przeciwdziałania .....	203
<i>Damian Woźniak</i> Rola i zastosowanie bezzałogowych statków powietrznych na rzecz ochrony i obrony ludności przez wybrane podmioty .....	223
<i>Karolina Rusinowicz</i> System ochrony ludności Izraela i możliwość jego implementacji w Polsce .....	237
<i>Bartosz Biliński</i> Analiza porównawcza systemu ochrony ludności Polski i Finlandii .....	253
<i>Kacper Wielechowski</i> Formalnoprawne uwarunkowania budownictwa ochronnego w Polsce .....	286
<i>Adam Białous</i> Obiekty zbiorowej ochrony – klasyfikacja i eksploatacja .....	311
<i>Rafał Ryczek</i> Adaptacja pomieszczenia piwnicznego w budynku zamieszkania zbiorowego na schronienie doraźne .....	325

**W**ybuch pełnoskalowej wojny na Ukrainie 24 lutego 2022 r. stał się katalizatorem działań w obszarze obrony narodowej (powszechnej), w ramach której prowadzone są działania na rzecz ochrony i obrony ludności. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny uchylła obowiązującą od 21 listopada 1967 r. ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP, której zapisy działu IV o obronie cywilnej od dawna nie przystawały do realiów XXI wieku. Po wieloletnich i wielokrotnych próbach uregulowania prawnego kwestii ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, rok 2024 charakteryzował się dynamicznymi działaniami w tej materii. Ostatecznie, 5 grudnia 2024 r. Sejm RP uchwalił ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej, z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2025 r. Zapewnienie ochrony ludności i odbudowa systemu obrony cywilnej kraju, wraz z niezbędnymi zasobami, potraktowano jako jedno z pierwszoplanowych wyzwań wśród celów strategicznych państwa polskiego, przekładających się na wzmacnianie odporności państwa i budowanie odporności społeczeństwa na wszelkiego rodzaju zagrożenia.

Przyjęty akt prawny stanowi podstawę do budowy systemu ochrony ludności i obrony cywilnej zgodnego z wymogami organizacyjnymi i funkcjonalnymi XXI wieku oraz adekwatnego do współczesnych zagrożeń, wśród których identyfikuje się zarówno te o charakterze niemilitarnym jak i militarnym. Ustawa określiła w szczególności: zadania ochrony ludności i obrony cywilnej; organy i podmioty realizujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej; zasady planowania ochrony ludności i obrony cywilnej; zasady funkcjonowania systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach; zasady użytkowania i ewidencjonowania oraz warunki techniczne obiektów zbiorowej ochrony; zasady funkcjonowania i organizację obrony cywilnej oraz sposób powoływania personelu do obrony cywilnej; finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej. Wydane do ustawy akty wykonawcze, w postaci rozporządzeń Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w szczegółowy sposób uregulowały wiele obszarów merytorycznych, składających się na całość działań w ramach ochrony i obrony ludności.

Rok 2025 został wykorzystany do implementacji przepisów ustawy na wszystkich szczeblach administracji publicznej, począwszy od poziomu krajowego,

po gminny. Przyjęty na lata 2025–2026 Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej określił priorytetowe kierunki rozwoju systemu, co wraz z zagwarantowaniem środków finansowych na realizację kluczowych zadań, przyczyniło się do dynamicznych działań podejmowanych przez instytucje zobowiązane ustawowo do realizacji zadań w ramach systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Wdrożenie w latach 2025–2026 pierwszego Programu OLiOC oraz planowanie następnych 4-letnich Programów OLiOC będzie efektywne w zakresie finansowania tylko wtedy, gdy ich realizacja skonsoliduje procesy planistyczne między organami i podmiotami OLiOC na poziomie samorządowym i rządowym. Wśród priorytetowych zadań na pierwsze dwa lata programu, przyjęto następujące kierunki działań: identyfikacja istniejących zasobów, w szczególności pod kątem analizy potrzeb niezbędnych zasobów; rozwijanie zdolności organów i podmiotów ochrony ludności w zakresie zapobiegania i reagowania na zagrożenia; organizacja zintegrowanych działań i systemu wymiany informacji na potrzeby zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji państwowej; budowa nowych obiektów oraz inwentaryzacja, sprawdzenie i modernizacja istniejących obiektów zbiorowej ochrony; zwiększenie zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zapewnienie ciągłości dostaw; zwiększenie świadomości społecznej i współpracy na rzecz bezpieczeństwa przy szerokim zaangażowaniu organizacji pozarządowych.

Mając na uwadze powyższe kierunki działań w określonych ramach prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, słuchacze studiów podyplomowych pt. *Ochrona i obrona ludności wobec współczesnych zagrożeń*, realizowanych na Wydziale Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania Wojskowej Akademii Technicznej w roku akademickim 2025/2026 przygotowali prace końcowe, zebrane w postaci III tomu serii *Ochrona ludności* (tom I. *Instytucjonalne i organizacyjne aspekty ochrony ludności*; tom II. *Ochrona ludności w Polsce w świetle zmian prawno-organizacyjnych*; dostępne w formie e-book: [https://ochronaludnosci.wat.edu.pl/studia\\_podyplomowe/#](https://ochronaludnosci.wat.edu.pl/studia_podyplomowe/#)).

W monografii autorzy, reprezentujący różne środowiska zawodowe podjęli tematy związane z aktualnymi problemami identyfikowanymi w obszarze ochrony ludności, dotyczącymi między innymi aspektów kryzysowych, w tym znaczenia pieniądza gotówkowego, roli wybranych służb, inspekcji i straży w ochronie ludności, czy też budowli ochronnych. Redaktorzy tomu są przekonani, że monografia przyczyni się do poszerzenia wiedzy w obszarze bezpieczeństwa ludności cywilnej, stanowiąc praktyczne uzupełnienie treści zawartych w innych publikacjach z tego zakresu.

*Aleksandra Skrabacz  
Natalia Moch  
Justyna Stochaj  
Paweł Stawarz*



Dariusz KIERZKOWSKI

## **ZNACZENIE PIENIĄDZA GOTÓWKOWEGO W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH**

### **1. RYNEK OBROTU GOTÓWKOWEGO I BEZGOTÓWKOWEGO ORAZ JEGO ZNACZENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH**

Wydarzenia o charakterze kryzysowym wyzwoliły zarówno w świadomości ludności jak również rządów wielu państw, myślenie o sferze zapewnienia bezpieczeństwa, nie tylko bezpośrednio w odniesieniu do ochrony i obrony ludności, czy też granic, ale także innych dziedzin i aspektów funkcjonowania państwa. Jednym z nich jest bezpieczeństwo oraz stabilność obrotu gotówkowego. Niezakłócone zapewnienie społeczeństwu dostępu do gotówki, zarówno w czasie pokoju, jak również stanów nadzwyczajnych, staje się istotną funkcją działalności państwa i jego stabilności. Pieniądz gotówkowy jest jedynym powszechnym instrumentem płatniczym, który funkcjonuje bez prądu, bez sieci, bez bankowości elektronicznej i bez autoryzacji online. W sytuacjach typu blackout, cyberataków, ograniczenia dostępności usług bankowych lub przerwy w łańcuchach dostaw – gotówka zostaje „ostatnią linią ciągłości płatności” (*cash as contingency payment*)<sup>1</sup>. Zapewnienie dostępu do gotówki, jak pokazały wydarzenia związane z COVID-19, katastrofami naturalnymi, np. jak powódź na południu Polski, czy blackout w Hiszpanii uświadomiły jej rolę, jako jednej z kluczowych w sytuacjach kryzysowych. Zapewniającą możliwość płatności, a przez to nabywania podstawowych produktów, niezbędnych do życia i przeżycia obywateli.

System płatniczy państwa to rozbudowany zespół procesów i procedur, tworzący model, w którym pieniądz jest traktowany jako narzędzie, za pomocą któ-

---

<sup>1</sup> *Cash continuity as a guarantee to payment continuity*, ESTA, The Cash Management Companies Association, Brussels 2018.

rego można dokonywać wymiany. W innym ujęciu można to wyrazić jako system relacji prawnych, administracyjnych, technologicznych i instytucjonalnych, które powodują, iż pieniądź może funkcjonować w obiegu zarówno w postaci gotówkowej, bezgotówkowej oraz jako obligacje czy akcje. System płatniczy pełni rolę łącznika umożliwiającego realizację relacji finansowych w postaci rozliczeń pieniężnych z udziałem poszczególnych sektorów państwa, a także firm i osób fizycznych. W przypadku osób fizycznych relacje te mogą dotyczyć dokonywania wszelkich płatności, wypłaty wynagrodzeń, inwestowania i opłat np. za rachunki<sup>2</sup>.

Elementem systemu płatności jest rynek płatności obejmujący zarówno płatności gotówkowe, jak i bezgotówkowe. Jest jednym z podstawowych mechanizmów funkcjonowania gospodarki. W normalnym obrocie gospodarczym płatności bezgotówkowe zapewniają szybkość, automatyzację i wygodę, natomiast gotówka zachowuje cechy szczególne: powszechną rozpoznawalność, prostotę użycia oraz możliwość rozliczania transakcji bez dostępu do infrastruktury teleinformatycznej.

W praktyce płatności realizuje się przy użyciu narzędzi płatniczych. Można je uporządkować w następujący sposób:

- narzędzia gotówkowe: banknoty i monety;
- narzędzia bezgotówkowe oparte o rachunek: przelew, polecenie zapłaty, zlecenie stałe;
- narzędzia kartowe: karty debetowe/kredytowe oraz tokeny, jako ich odpowiedniki w portfelach cyfrowych;
- narzędzia mobilne: inicjowanie płatności w aplikacji, kody/identyfikatory, płatności natychmiastowe, w zależności od rozwiązania;
- pieniądź elektroniczny: jako szczególna forma wartości pieniężnej przechowywanej elektronicznie i podlegająca wykupowi.

Dokonując analizy bezpieczeństwa istotne jest to, że narzędzia te mają różny profil ryzyka: gotówka – fizyczny, karta/aplikacja – cyber i operacyjny, przelew – zależność od systemów rozliczeniowych i bankowości elektronicznej.

Jednak mając na uwadze bezpieczeństwo państwa kluczowe jest to, że nie narzędzie systemu, a cały system płatniczy może stać się „wąskim gardłem” w czasie zdarzeń nadzwyczajnych. Przerwy w dostawie energii, zakłócenia telekomunikacji, awarie systemów bankowych, cyberataki lub lokalne katastrofy naturalne mogą utrudniać lub czasowo uniemożliwiać korzystanie z płatności elektronicznych. W przypadku zaistnienia powyższych zdarzeń tylko pieniądź gotówkowy pełnił będzie rolę podstawowego narzędzia, pozwalającego utrzymać zdolność społeczeństwa oraz podmiotów gospodarczych do nabywania podstawowych dóbr oraz regulowania najpilniejszych zobowiązań.

---

<sup>2</sup> NBP.PL/Edukacja.

## Polityka pieniężna państwa

Pieniądz w obrocie gospodarczym jest powszechnie uznawany jako środek wymiany. Strony wymiany akceptują formę, wartość i zasady wymiany. Dzięki temu umożliwia sprawną wymianę towarów i usług, redukując koszty transakcyjne barteru, który był pierwszą formą pieniądza. W obrocie gospodarczym pełni rolę rozrachunkową, która pozwala wyrażać ceny i wartości oraz prowadzić kalkulację ekonomiczną. Może mieć formę materialną i niematerialną. Jest uznawany jako środek płatniczy. Pieniądz jest elementem systemu pieniężnego, który jest zbiorem instytucji i reguł określających:

- jednostkę pieniężną tj. walutę;
- zasady emisji i obiegu pieniądza;
- organizację banku centralnego i sektora bankowego;
- infrastrukturę płatniczą i rozliczeniową;
- ramy stabilności finansowej.

Dla bezpieczeństwa państwa system pieniężny ma znaczenie strategiczne, ponieważ:

- warunkuje ciągłość funkcjonowania handlu i usług;
- wpływa na stabilność cen i zaufanie do waluty;
- stanowi element odporności państwa na szoki zewnętrzne, kryzysowe;
- jest częścią infrastruktury krytycznej w sensie funkcjonalnym, nawet jeśli formalnie nie zawsze jest tak klasyfikowany.

Wysoka odporność systemu pieniężnego oznacza zdolność do utrzymania podstawowych funkcji pieniądza i płatności mimo zakłóceń. W tym kontekście gotówka jest jednym z narzędzi zwiększania odporności państwa na kryzys, jest kanałem alternatywnym wobec płatności cyfrowych.

W Polsce, politykę pieniężną państwa realizuje bank centralny, czyli Narodowy Bank Polski<sup>3</sup>. Bankowi centralnemu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiedzialny jest za dbanie o wartość polskiego pieniądza. Ustawa o NBP podkreśla także wyłączne prawo do emisji znaków pieniężnych i wprowadzania ich do obiegu jako prawnych środków płatniczych<sup>4</sup>.

NBP jako gwarant stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego państwa, ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo obrotu gotówkowego. Przekłada to się na następujące funkcje:

- funkcja emisyjna – dotyczy projektowania, emisji i wprowadzania do obiegu banknotów i monet, w ilościach, strukturze odpowiadającej potrzebom rynku;

<sup>3</sup> Konstytucja RP, art. 227.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2022, poz. 2025), art. 31 i 32.

- funkcja organizacyjno-stabilizacyjna – przekładająca się na wszelkie działania na rzecz sprawności i odporności systemu pieniężnego, w tym systemu płatniczego państwa;
- funkcja strategiczna i koordynacyjna w obszarze gotówki – bank centralny publikuje analizy i raporty dotyczące obrotu gotówkowego oraz rozwija podejście strategiczne do bezpieczeństwa obrotu gotówkowego, m.in. Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Obrotu Gotówkowego i raporty cykliczne;
- funkcja informacyjna – zbieranie, gromadzenie i analiza danych o obrocie gotówkowym, co wspiera decyzje w zakresie zapewnienia podaży gotówki. NBP realizuje działania sprawozdawcze w obszarze obrotu gotówkowego.

W kontekście potencjalnych zdarzeń nadzwyczajnych rola NBP jest szczególnie widoczna w zapewnieniu:

- ciągłości emisji i dystrybucji gotówki w ujęciu systemowym: „płynne zaopatrzenie rynku w walutę polską”<sup>5</sup> jako jeden z filarów działań, także w sytuacjach kryzysowych;
- koordynacji działań interesariuszy rynku gotówkowego, tj. banków, operatorów sieci bankomatowych, sieci handlowych, firm CIT<sup>6</sup>;
- standardów i dobrych praktyk bezpieczeństwa fizycznego i cyberbezpieczeństwa wokół infrastruktury gotówkowej.

Kolejnym aspektem istotnym dla bezpieczeństwa i dostępu do gotówki jest konieczność akceptacji pieniądza, w formie gotówkowej, w relacjach gospodarczych i rozliczeniach. Jak wspomniano wyżej, gotówka jest prawnym środkiem płatniczym w Polsce, emitowanym przez NBP. Regulują to art. 31 i 32 ustawy o Narodowym Banku Polskim, które precyzują, że banknoty i monety wyrażone w złotych i groszach są oficjalnymi, prawnymi środkami płatniczymi na terenie Polski<sup>7</sup>. Co oznacza, że żaden podmiot prowadzący działalność gospodarczą co do zasady nie może odrzucić ani odmówić przyjęcia gotówki od konsumenta. Także istotnym z pozycji obywatela jest ustawa o usługach płatniczych, akt kluczowy dla rynku płatności, która określa m.in. zasady świadczenia usług płatniczych, prawa i obowiązki stron oraz warunki związane z pieniądzem elektronicznym. Jest to fundament prawny dla rozróżnienia „płatności” i „transakcji płatniczej” realizowanej z użyciem instrumentów płatniczych (karty, aplikacje,

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Firmy CIT (*cash-in-transit*), przedsiębiorcy, którym banki powierzyły proces sortowania, przeliczania i transportowania banknotów i bilonu, zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2022, poz. 2025), art. 31 i 32.

przelewy)<sup>8</sup>. I należy tu rozumieć, że płatności dokonuje się np. za towar, a transakcją płatniczą jest np. wypłata środków z rachunku osobistego.

Istotny z punktu widzenia sytuacji kryzysowych jest także wprowadzony do tej ustawy mechanizm ochrony konsumenta w zakresie wyboru formy płatności – art. 59ea<sup>9</sup>. Odmowa przyjęcia gotówki przez sprzedawcę jest wykroczeniem, za które grozi grzywna. Ten stan potwierdza, jak ważna jest funkcja pieniądza jako środka wymiany i płatności. W sytuacjach nadzwyczajnych pieniądź powinien umożliwiać utrzymanie podstawowych transakcji rynkowych i dostęp do dóbr pierwszej potrzeby. W rozważaniu o roli pieniądza w sytuacjach kryzysowych istotnym aspektem jest także fakt, że w Polsce funkcjonują limity rozliczeń gotówkowych między przedsiębiorcami. Jednorazowa wartość transakcji przekraczająca 15 000 złotych, niezależnie od liczby płatności powinna być regulowana za pośrednictwem rachunku płatniczego. Wynika to z ustawy – Prawo przedsiębiorców<sup>10</sup>. Z perspektywy bezpieczeństwa polityki pieniężnej ma to znaczenie dwojakie: z jednej strony ogranicza ryzyka szarej strefy i ułatwia kontrolę przepływów, z drugiej – w sytuacjach kryzysowych może zwiększać zależność części obrotu gospodarczego od infrastruktury bankowej.

## Pieniądz gotówkowy

Pieniądz gotówkowy, tzw. gotówka, to pieniądź w postaci fizycznej, w formie tzw. znaków pieniężnych: banknotów i monet. Ma najwyższy stopień płynności. W przeciwieństwie do papierów wartościowych, depozytów terminowych, czeków i weksli, posiadaną gotówką można dysponować w każdej chwili<sup>11</sup>. Gotówka funkcjonuje jako prawny środek płatniczy na terytorium państwa. W Polsce emisja znaków pieniężnych jest kompetencją Narodowego Banku Polskiego i tylko tej instytucji przysługuje wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych. W obrocie gospodarczym pieniądzem gotówkowym realizuje się transakcje gotówkowe.

Transakcje gotówkowe to rozliczenia finansowe dokonywane pomiędzy podmiotami w formie gotówki. Płatności gotówkowe polegają na fizycznym obrocie pieniędzmi. Wyróżnia się następujące sposoby zapłaty gotówkowej<sup>12</sup>: wpłata gotówki w postaci banknotów lub monet w oddziale banku na wskazany rachunek bankowy odbiorcy; płatności gotówką; przekaz pocztowy.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. 2025, poz. 611).

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców (Dz.U. 2025, poz. 1480), art. 19.

<sup>11</sup> Biuletyn Informacyjny NBP, Warszawa 2014.

<sup>12</sup> *Jak przedsiębiorcy i konsumenci mogą płacić za transakcje: płatności gotówkowe i bezgotówkowe*, biznes.gov.pl.

Zalety transakcji gotówkowych:

- rozliczenie natychmiastowe i końcowe poprzez przekazanie banknotów oraz monet, brak ryzyka odwołania transakcji;
- brak konieczności wykorzystania i pośrednictwa infrastruktury technicznej, tzw. niski próg technologiczny;
- relatywnie wysoka odporność na zakłócenia;
- powszechna akceptowalność, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w prawie;
- możliwość realizacji w sytuacjach kryzysowych.

Wadą gotówki są koszty obsługi i ryzyka fizyczne związane z jej transportem, przechowywaniem, potencjalną kradzieżą oraz fałszerstwami.

### Pieniądz bezgotówkowy

Pieniądz bezgotówkowy jest pieniądzem w postaci zapisu na rachunkach bankowych, tzw. aktywów z możliwością płatności na żądanie, oznaczających otrzymanie należności lub regulowanie zobowiązań przez właścicieli rachunków. Pieniądz bezgotówkowy kreowany jest przez banki komercyjne.

Uruchomienie pieniądza bezgotówkowego odbywa się poprzez przeniesienie płatności z rachunku jednego klienta na rachunek innego w obrębie jednego lub kilku banków. Podstawy tworzenia pieniądza bezgotówkowego stanowi wkład pierwotny pochodzący z własnych środków właściciela rachunku lub wkład wtórny pochodzący z udzielonego kredytu<sup>13</sup>. W obrocie gospodarczym pieniądzem bezgotówkowym realizuje się transakcje bezgotówkowe.

Transakcje bezgotówkowe to rozliczenia finansowe dokonywane w formie pieniądza cyfrowego, czyli bez użycia gotówki. Płatność bezgotówkowa polega na elektronicznym transferze środków pieniężnych między kontami bankowymi.

Istnieją następujące sposoby zapłaty bezgotówkowej: płatność kartą płatniczą; płatność online kartą płatniczą; płatność aplikacją mobilną BLIK; internetowe zlecenie przelewu bankowego<sup>14</sup>.

Zalety transakcji bezgotówkowych:

- wysoka wygoda i automatyzacja;
- możliwość zdalnych transakcji;
- zlecenie przelewów, w tym natychmiastowych;
- zlecenie polecenia zapłaty;
- możliwość płatności kartą;
- płatności mobilne.

<sup>13</sup> A. Sławiński, *Polityka pieniężna*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>14</sup> *Jak przedsiębiorcy i konsumenci mogą płacić za transakcje...*, op. cit.

Istotnymi czynnikami transakcji bezgotówkowych są: konieczność dostępu do energii i sieci; uzależnienie od działania systemów bankowych i rozliczeniowych; pełna identyfikacja i autoryzacja użytkownika; zależność od infrastruktury i dostępności usług dostawcy; ryzyka w zakresie cyberbezpieczeństwa; *phishing*, przejęcia kont, awarie systemów<sup>15</sup>.

Z punktu widzenia odporności państwa na sytuacje kryzysowe szczególnie ważne jest podkreślenie różnicy, że gotówka jest instrumentem płatniczym niezależnym od systemów IT, energii, infrastruktury itp., a bezgotówka jest instrumentem zależnym od wielu czynników, narażonym w czasie kryzysu na wiele ryzyk, łącznie z zawieszeniem możliwości jakichkolwiek transakcji.

## 2. OBRÓT GOTÓWKOWY I BEZGOTÓWKOWY – ODPORNOŚĆ NA SYTUACJE KRYZYSOWE

Zarówno pieniądz gotówkowy i bezgotówkowy w użyciu, będąc narzędziem transakcji, tworzą obrót gotówkowy lub bezgotówkowy. Różnica między nimi polega na fizycznym posiadaniu gotówki. W takim ujęciu obrót gotówkowy to proces cyrkulacji znaków pieniężnych w gospodarce: od emisji i wprowadzenia do obiegu, przez dystrybucję do banków i klientów, wypłaty i wpłaty, aż po sortowanie, wymianę zużytych znaków i ponowne zasilanie rynku. Jest to więc nie tylko „płacenie gotówką”, ale cały system organizacyjno-logistyczny, który musi działać w sposób ciągły. Obrót bezgotówkowy to elektroniczne transfery, z zapisami na kontach bankowych (przelewy, karty, płatności mobilne), bez udziału fizycznej gotówki. Obrót bezgotówkowy zostawia ślad księgowy, co ułatwia rozliczenia podatkowe i jest preferowane przez prawo.

Obrót gotówkowy charakteryzuje się:

- użyciem banknotów i monet;
- dokonywaniem wpłat i wypłat gotówki w kasach;
- płatnościami gotówką w sklepach, za usługi itp.;
- odpornością na występowanie sytuacji kryzysowych.

Obrót bezgotówkowy charakteryzuje się:

- transakcje realizowane są pieniądzem elektronicznym;
- transakcje przepływają między kontami bankowymi;
- płatności realizowane są poprzez: przelewy bankowe, karty płatnicze, kredytowe, aplikację BLIK itp.;
- czułość na zdarzenia o charakterze nadzwyczajnym, tj. cyberataki, black-outy itp.

---

<sup>15</sup> M. Loranty-Chrobok, *Czym są i jak działają transakcje bezgotówkowe*, TotalMoney.pl.

Jak wynika z powyższego to gotówka w sytuacjach nadzwyczajnych ma zdolność realizacji swojego „przeznaczenia”.

Mając na uwadze dalsze rozważania o dostępie do gotówki w czasach kryzysu, kluczowym pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa realizacji procesu obrotu gotówkowego. Można go rozpatrywać co najmniej w czterech wymiarach:

- bezpieczeństwo fizyczne: dotyczy to ochrony i transportu, magazynowania i punktów obsługi gotówki (ryzyko kradzieży, napadów, zniszczeń), realizowane przede wszystkim przez firmy CIT<sup>16</sup>;
- bezpieczeństwo jakości i autentyczności: dotyczy przeciwdziałania fałszerstwom, utrzymania odpowiedniej jakości banknotów i monet w obiegu (procedury sortowania i wymiany);
- bezpieczeństwo operacyjne i ciągłość działania: dotyczy zapewnienia, że także w sytuacjach kryzysowych rynek nadal będzie zasilany w gotówkę poprzez przygotowanie procedur awaryjnych, zapasów, alternatywnych tras i punktów dystrybucji;
- cyberbezpieczeństwo systemów wspierających obrót gotówkowy. Gotówka jako instrument „offline” korzysta także z systemów IT, np. zarządzanie zapasami, bankomaty, raportowanie. NBP w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Obrotu Gotówkowego zwraca uwagę na filary obejmujące także cyberbezpieczeństwo systemów IT wykorzystywanych w obrocie gotówkowym<sup>17</sup>.

W ujęciu kryzysowym szczególnego znaczenia nabierają punkty dotyczące możliwości fizycznej dystrybucji oraz ciągłości działania i zdolności utrzymania wypłat oraz akceptacji gotówki.

Mając na uwadze uwarunkowania występowania sytuacji kryzysowych i ich konsekwencje zarówno w wymiarze globalnym, jak również lokalnym i społecznym, w interesie państwa pozostaje ochrona gotówki jako jednego z filarów bezpieczeństwa. W czasie zdarzeń nadzwyczajnych, jednym z istotnych aspektów poczucia bezpieczeństwa obywateli jest niezakłócony dostęp do gotówki i możliwość nabycia dóbr niezbędnych dla życia i przeżycia. Żeby to było możliwe, koniecznym staje się takie zbudowanie rynku obrotu gotówkowego, który będzie odporny na kryzys, zdarzenia nadzwyczajne, który będzie atrakcyjny dla jego uczestników, dla obywatela i konkurencyjny dla obrotu bezgotówkowego.

Od wielu lat obserwuje się ewolucję w płatnościach. Transakcje bezgotówkowe wypierają tradycyjny pieniądź. Na przestrzeni lat zmieniała się rola

---

<sup>16</sup> Firmy CIT (*cash-in-transit*), przedsiębiorcy, którym banki powierzyły proces sortowania, przeliczania i transportowania banknotów i bilonu, zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe.

<sup>17</sup> *Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Obrotu Gotówkowego*, NBP, Warszawa 2021.

gotówki. Z narzędzia transakcyjnego stała się środkiem gromadzenia i przechowywania oszczędności. Także analiza zachowania społeczeństwa, zarówno w trakcie pandemii COVID-19, czy po wybuchu wojny w Ukrainie, jednoznacznie pokazały, że ludność natychmiast wróciła do gotówki, wypłacając duże kwoty w celach przezornościowych. Między innymi te wydarzenia spowodowały, że w wielu krajach Europy, np. w Skandynawii, gdzie obrót bezgotówkowy stał się podstawowym narzędziem transakcji, podjęto działania mające na celu systemowe zapewnienie bezpiecznego dostępu ludności do pieniądza gotówkowego. Dotyczy to czasu pokoju, ale przede wszystkim sytuacji kryzysowych. Mając na względzie te cele, także w Polsce, rozpoczęto działania mające na celu utrzymanie wysokiego poziomu dostępu do gotówki i zrównoważenie obrotu gotówkowego w odniesieniu do rosnącej ilości transakcji bezgotówkowych. Zarząd Narodowego Banku Polskiego w 2021 r. podjął decyzję o opracowaniu Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Obrotu Gotówkowego (NSBOG)<sup>18</sup>. Zakłada ona, że bezpieczeństwo oraz stabilność rynku obrotu gotówkowego to kluczowe aspekty gwarantujące kompleksową realizację procesów zaopatrywania obywateli w pieniądź gotówkowy<sup>19</sup>. W przedstawionej misji i wizji Strategii podkreślono, że jej celem jest wspieranie rozwoju rynku gotówkowego, przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa obrotu gotówkowego. Pieniądź gotówkowy powinien być powszechnie dostępny i akceptowalny w transakcjach płatniczych oraz pełnić funkcję transakcyjną lub tezauryzacyjną<sup>20</sup>.

Działania objęte Strategią zostały podzielone na cztery filary, z których każdy dotyczy innego zakresu funkcjonowania obrotu gotówkowego. Przedstawione działania są kierowane nie tylko do tzw. podmiotów gotówkowych, ale przede wszystkim do społeczeństwa. Obejmują one:

- filar I – dostępność i akceptacja gotówki – dotyczy zaleceń w zakresie działań zapewniających pełną akceptację gotówki na rynku płatności oraz jej powszechna dostępność;
- filar II – płynne zaopatrywanie w gotówkę – dotyczy systemowego zarządzania i realizacji zaopatrywania rynku w polską walutę oraz jakości znaków pieniężnych;
- filar III – cyberbezpieczeństwo systemów informatycznych wykorzystywanych w procesach zaopatrywania w gotówkę – dotyczy systemowych rozwiązań informatycznych wykorzystywanych w procesach gotówkowych, ich bezpieczeństwa i rozwoju;

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> *Ibidem.*

- filar IV – bezpieczeństwo fizyczne gotówki – dotyczy przedsięwzięć i zaleceń w zakresie bezpieczeństwa transportu, przechowywania gotówki oraz nadzoru nad podmiotami zajmującymi się jej procesowaniem<sup>21</sup>.

Realizacja działań określonych w Strategii ma służyć wspieraniu dalszego zrównoważonego rozwoju rynku obrotu gotówkowego w Polsce, także przy zachowaniu wysokiego poziomu jego bezpieczeństwa, a przede wszystkim zapewnieniu powszechnej dostępności obywateli do gotówki, także w sytuacjach kryzysowych i zaistnieniu zdarzeń o charakterze nadzwyczajnym.

### **3. REAKCJA RYNKU I ICH WPŁYW NA DOSTĘPNOŚĆ DO GOTÓWKI I TRANSAKCJI PŁATNICZYCH**

Z perspektywy rynku płatności kryzysy przekładają się na dwa równoległe obszary:

1. popyt na instrumenty płatnicze – charakteryzuje się nagłą zmianą zachowań społeczeństwa i podmiotów gospodarczych. Przejawia się w gromadzeniu i tworzeniu zapasu gotówki. Wzrostem wypłat z rachunków osobistych i firmowych, zarówno z oddziałów i placówek bankowych, placówek pocztowych oraz z bankomatów. Pojawia się zmiana w preferencjach płatniczych, zwiększa się ilość płatności gotówkowych;
2. podaż i dostępność infrastruktury – dotyczy sprawności operacyjnej banków, sprawności systemów rozliczeniowych, ciągłości działania terminali POS, bankomatów. Wpływa na pracę oddziałów oraz placówek bankowych i pocztowych oraz transportu i dystrybucji gotówki.

Mechanizmy wpływu sytuacji kryzysowej na płatności zarówno gotówkowe jak również bezgotówkowe są złożone i obejmują:

- zakłócenie infrastruktury energetycznej i telekomunikacyjnej – występuje w postaci blackoutu, awarii sieci energetycznej, telekomunikacyjnej i uderza przede wszystkim w transakcje i płatności elektroniczne;
- zakłócenie infrastruktury IT i rozliczeniowej – dotyczy awarii systemów, błędów aktualizacyjnych, incydentów w systemach bankowych i międzybankowych. Uderza przede wszystkim w płatności i transakcje bezgotówkowe, powoduje opóźnienia, odrzucenia transakcji lub brak autoryzacji;
- spadek zaufania i efekt paniki – występuje obawa o swobodny dostęp do środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. W konsekwencji prowadzi do wzrostu wypłat gotówki i gromadzenia rezerw w domu;
- ograniczenia administracyjne i organizacyjne – dotyczą lockdownu, zamknięcia placówek, ograniczenia mobilności. W efekcie zmniejszają „fizyczny

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*

dostęp” do wypłat, rozmiary gotówki i jednocześnie zwiększają znaczenie płatności zdalnych;

- zniszczenia i utrudnienia transportowe – dotyczą katastrof naturalnych. Uderzają w logistykę gotówki, w tym transport gotówki, zasilanie bankomatów i oddziałów i placówek bankowych.

W konsekwencji wystąpienia sytuacji kryzysowej, uwidacznia się bardzo jasno odmienny profil odporności płatności gotówkowych i bezgotówkowych na tego typu zdarzenia. Pieniądz elektroniczny jest efektywny w czasach spokoju, ale silne uzależnienie od infrastruktury powoduje, że w kryzysie jest narażony na ryzyko braku możliwości jego wykorzystania. Gotówka jest narzędziem „offline”, niewymagającym wsparcia technicznego i infrastruktury, dlatego w sytuacjach kryzysowych pełni funkcję ciągłościową, tzw. *fallback*<sup>22</sup>.

Kryzysy finansowe różnią się od kryzysów infrastrukturalnych, takich jak np. blackout. Ich źródłem jest zwykle utrata zaufania do instytucji finansowych, zaburzenia płynności finansowej i wzrost niepewności w gospodarce. Dla rynku płatności oznacza to przede wszystkim ryzyko tzw. „runu” na bank, tzn. gwałtownego wypłacania depozytów<sup>23</sup> oraz wzrost popytu na gotówkę jako „bezpośrednio dostępnego” zasobu.

Analizując reakcje społeczeństwa na sytuacje kryzysowe dotyczące instytucji finansowych, przede wszystkim banków, znajdujemy wiele analogii do kryzysów będących następstwem innych przyczyn. Jednak, także w tym przypadku reakcja ludności jest podobna i w praktyce obejmuje:

- lawinowy wzrost wypłat gotówki. Może być skokowy, lokalny lub sektorowy;
- niezadowolenie na decyzję banków czy organów nadzoru np. na czasowe ograniczenia wypłat lub zmiany limitów;
- tzw. „ucieczkę do bezpieczeństwa”, charakteryzującą się gromadzeniem płynnych aktywów, w tym gotówki.

W trakcie sytuacji kryzysowej o podłożu finansowym, z jednej strony gotówka jest traktowana jako bezpieczna rezerwa na wypadek problemów banków lub opóźnień w rozliczeniach, z drugiej strony, masowe wypłaty wymagają sprawnego zasilania bankomatów i oddziałów oraz wydolnej logistyki, aby uniknąć ograniczeń dostępności w regionach o zwiększonym popycie.

Pandemia COVID-19 była kryzysem „łączonym”: obejmowała ryzyko zdrowotne, ograniczenia administracyjne (tzw. lockdowny) oraz niepewność ekonomiczną. Uderzyła w płatności i transakcje gotówkowe ograniczając jej skalę, wyzwalając jednocześnie efekt jej wypłacania z rachunków bankowych w celu

<sup>22</sup> *Fallback*, po polsku „wyjście awaryjne, rezerwa”.

<sup>23</sup> D. Wroński, *Analiza potencjalnego scenariusza „runu na banki” w Polsce*, art. internetowy Set Energy Technology, 09.10.2025.

jej gromadzenia jako zapasu. W zakresie operowania gotówką, w wielu europejskich krajach zaobserwowano równocześnie następujące zjawiska:

- znaczący spadek użycia gotówki przez społeczeństwa w codziennych płatnościach;
- radykalne ograniczenie zakupów stacjonarnych spowodowane obawami sanitarnymi;
- gwałtowny rozwój usług e-commerce i płatności zbliżeniowych;
- gwałtowny wzrost wartości gotówki w obiegu, spowodowany przez wypłacanie jej z rachunków bankowych, gromadzenie jej jako zapasów przez gospodarstwa domowe i firmy jako zabezpieczenie na wypadek ograniczonego dostępu do usług finansowych.

W Polsce zachowania społeczeństwa odpowiadało tym, zaobserwowanym w państwach europejskich i charakteryzowały się szczególnie w pierwszej fazie pandemii wzrostem zapotrzebowania na wypłaty gotówkowe. W praktyce wyglądało to tak, że ludzie używali mniej gotówki do transakcji, ale jednocześnie rosła wartość banknotów w obiegu, ponieważ część społeczeństwa zaczęła tworzyć rezerwy gotówkowe na „ciężkie czasy”.

Wg danych NBP<sup>24</sup>, 13 marca 2020 r., czyli początek pandemii COVID-19 był rekordowym, jeżeli chodzi o wartość pobranej gotówki w Polsce i wynosił tego dnia 6 mld złotych. W całym roku 2020 odnotowano rekordowy przyrost wartości pieniądza w obiegu o 83 mld złotych, tj. o 34,8% w stosunku do roku 2019. W badaniu opinii publicznej z września 2020 r., dotyczącym jakości banknotów powszechnego obiegu w Polsce jako powody wypłacania większej ilości gotówki podczas pandemii COVID-19 respondenci wskazywali<sup>25</sup>:

- chęć posiadania gotówki „na wszelki wypadek” – 48%;
- obawę przed ograniczeniami w obsłudze płatności bezgotówkowych – 35%;
- preferowanie dokonywania płatności gotówkowych – 10%;
- brak możliwości dokonywania płatności bezgotówkowych – 9%.

Analizując przebieg pandemii COVID-19 w odniesieniu do zachowania społeczeństwa w zakresie poczucia bezpieczeństwa poprzez posiadanie gotówki i dokonywanie nią transakcji szczególnie ważne są dwa wnioski:

- gotówka pełni funkcję „przezornościową” – w sytuacji kryzysowej znaczna część społeczeństwa i firm dąży do posiadania fizycznego zapasu środków, mimo dostępności kanałów elektronicznych zapewniających płatność;
- odporność obrotu gotówkowego wymaga zdolności do szybkiego reagowania na skoki popytu. W sytuacji kryzysowej zarówno państwo poprzez Narodowy Bank Polski, jak również banki komercyjne muszą mieć przygo-

<sup>24</sup> *Raport o obrocie gotówkowym w Polsce w 2020*, NBP, Warszawa 2021, s. 8.

<sup>25</sup> J. Dziemidowicz, *Gotówka – fakty i mity*, „Człowiek i dokumenty” nr 67, 2022.

towane procedury i plany ciągłości działania w zakresie procesów zasilania sektora finansowego w gotówkę. W czasie kryzysu zwiększa się częstotliwość dostaw oraz pojawia się konieczność większej elastyczności w dystrybucji nominałów, itd.

Pandemia ponadto ujawniła zjawisko napięcia pomiędzy wygodą płatności bezgotówkowych, a potrzebą posiadania „planu awaryjnego” dla płatności. W praktyce, nawet jeśli częściej płacono cyfrowo, sama świadomość społeczna i rola gotówki jako „bezpiecznika społecznego” radykalnie wzrosła.

Doświadczenia wojny w Ukrainie ukazują bardzo czytelnie typowy schemat reakcji państwa w sytuacji stanu wojny. W pierwszej fazie działań wojennych wprowadzono ograniczanie wypłat gotówki. Miało to na celu przeciwdziałanie panice i ochrony stabilności, przy jednoczesnym utrzymaniu, dopóki było to możliwe, działania płatności bezgotówkowych. Narodowy Bank Ukrainy wprowadził limity wypłat gotówki do wartości 100 000 hrywien dziennie<sup>26</sup>.

Jednocześnie wojna, w aspekcie obrotu gotówki, pokazała ogromny problem, przed którym muszą stanąć struktury państwa, dotyczącym logistyki gotówki w warunkach zagrożenia i wojny. Nawet jeśli bank centralny i sektor bankowy są gotowe dostarczyć gotówkę do miejsc wypłat dla ludności, kluczowe stają się czynniki zewnętrzne tj.:

- bezpieczeństwo transportu;
- dostępność paliwa;
- przejezdność dróg i stabilność łańcuchów dostaw;
- funkcjonowanie placówek i bankomatów na miejscu.

Europejski Bank Centralny (ECB) w analizach dotyczących odporności płatności zwraca uwagę, że wojna w Ukrainie wiązała się z gwałtownym, często lokalnym wzrostem popytu na gotówkę i podkreśla znaczenie gotówki jako jednego z podstawowych elementów odporności państwa na sytuacje kryzysowe, czy stany wojny<sup>27</sup>.

Analizując zachowania polskiego społeczeństwa bezpośrednio po wybuchu wojny w Ukrainie, należy wskazać na nadzwyczajny wzrost zapotrzebowania na wypłaty gotówkowe. Interesującym jest fakt, iż w gronie osób preferujących płatności bezgotówkowe, ponad połowa tj. 51,5% przyznała, że po wybuchu wojny w Ukrainie dokonała wypłaty gotówki. Najczęściej wypłacali ją seniorzy – grupa 65 lat i więcej – 56,0%, najrzadziej zaś badani z najmłodszej grupy wiekowej, tj. 18–44 lata – 50,0%<sup>28</sup>. Tylko w pierwszych ośmiu dniach zbrojnej agresji Rosji na

<sup>26</sup> Strona internetowa Narodowego Banku Ukrainy.

<sup>27</sup> Strona internetowa Europejskiego Banku Centralnego.

<sup>28</sup> Raport z „Badania opinii publicznej dotyczącego znaków pieniężnych będących w obiegu”, Grupa BST – Instytut Badawczy IPC Sp. z o.o. – Polska Agencja Ewaluacji Sektora Publicznego SA, 2023.

Ukrainę banki w celu zaspokojenia rekordowo wysokiego popytu na gotówkę pobrały z NBP 42 mld złotych, co odpowiadało pobraniom w całym I kwartale 2021 r. Zaś w dniu najwyższych wypłat, tj. 28 lutego 2022 r., banki pobrały z NBP 12,5 mld złotych, czyli dwukrotnie więcej niż w dniu najwyższych wypłat odnotowanych po wybuchu pandemii COVID-19 i 17 razy więcej niż wyniosły średnie dziennie pobrania w 2021 r.<sup>29</sup>

Z perspektywy ww. badań, w niniejszej pracy istotny jest wniosek: w sytuacjach ekstremalnych takich jak stan wojny, utrzymanie i zapewnienie społeczeństwu dostępu do gotówki jest jednym z podstawowych zadań i wymaga wypracowania oraz przygotowania procedur w tym względzie zarówno przez państwo, w tym bank centralny i cały sektor finansowy. Istotnym czynnikiem tego procesu jest zapewnienie realnej zdolności operacyjnej do dystrybucji gotówki w trakcie działań wojennych oraz zapewnienie jej ochrony, magazynowania, alternatywnych kanałów wypłat i możliwości współpracy z podmiotami logistycznymi.

Blackout to nagła i poważna awaria elektroenergetyczna, która obejmuje duży obszar<sup>30</sup>. Jest jednym z najbardziej „krytycznych” scenariuszy dla płatności bezgotówkowych. W wyniku blackoutu unieruchomiona zostaje infrastruktura obsługująca płatności bezgotówkowe. Dotyczy to przede wszystkim:

- terminali POS (urządzeń umożliwiających płatność kartą lub aplikacją BLIK) i części kas;
- sieci telekomunikacyjnej, zwłaszcza po wyczerpaniu zasilania awaryjnego;
- działania bankomatów, i to w przypadku zarówno braku zasilania, jak również łączności;
- bankowości elektronicznej i kanałów autoryzacji transakcji.

W takim scenariuszu gotówka staje się podstawowym narzędziem zapewniającym nabywanie dóbr niezbędnych do życia. Problemem pozostaje świadomość jej fizycznego posiadania w gospodarstwach domowych i możliwość płatności w punktach handlowych.

Dobrym przykładem jest blackout na Półwyspie Iberyjskim z 28 kwietnia 2025 r., obejmujący swoim zasięgiem Hiszpanię i Portugalię. W jego wyniku zawieszono zostały praktycznie wszelkie transakcje bezgotówkowe. Wystąpiły trudności w telekomunikacji i funkcjonowaniu podstawowych usług. Ludzie nie mogli kupić podstawowych produktów, w tym nawet chleba. Terminale płatnicze w infrastrukturze handlowej przestały działać, bankomaty nie wypłacały gotówki, a aplikacje bankowe pokazywały komunikaty o błędzie. W ciągu

<sup>29</sup> *Raport o obrocie gotówkowym w Polsce w 2020, op. cit.*

<sup>30</sup> M. Ignar, *Czym jest blackout? Czy grozi Polsce? Jak się przygotować do braku prądu?*, Komputronik, 2025.

kilku minut miliony Hiszpanów i Portugalczyków zostały bez dostępu do swoich pieniędzy, mimo że leżały one bezpiecznie na kontach<sup>31</sup>. Europejski Bank Centralny, w analizie dotyczącej roli gotówki w kryzysie podkreśli, iż blackout iberyjski „uwypuklił gotówkę jako niezbędną metodę płatności, gdy zawiodą infrastruktury cyfrowe”, a także jako instrument uspokajający społecznie, pełniący rolę psychologiczną i stabilizacyjną społecznie<sup>32</sup>.

Reasumując, należy podkreślić, iż w kontekście rynku płatności, zarówno gotówkowych jak i bezgotówkowych, blackout prowadzi zazwyczaj do następującej sekwencji:

- nagłe odcięcie płatności bezgotówkowych poprzez brak łączności i możliwości autoryzacji transakcji;
- nagły wzrost popytu na gotówkę, przede wszystkim na małe nominały, umożliwiające realizację zakupów np. na targowiskach i rynkach;
- selektywna dostępność towarów;
- tzw. ryzyko „drugiej fali”, mogące wystąpić po przywróceniu zasilania i dotyczyć kolejek do bankomatów, możliwych limitów w handlu ze względu na nadwyżkowy popyt na dane towary.

Wniosek po lekcji hiszpańskiej jest jednoznaczny i wskazuje, że w scenariuszu wystąpienia blackoutu, gotówka jest podstawowym narzędziem płatniczym i może utrzymywać ciągłość podstawowych transakcji dla społeczeństwa niezbędnych dla życia. Żeby to zaistniało muszą być spełnione warunki:

- w gospodarstwach domowych powinny być zgromadzone odpowiednie zapasy gotówki w małych nominałach;
- powinno być zapewnione funkcjonowanie punktów handlowych i innych niezbędnych dla ludności z zapewnieniem możliwości płatności gotówką, mimo brak zasilania i komunikacji.

Cyberataki i awarie IT także niosą ze sobą ryzyko operacyjne płatności elektronicznych. Nawet krótkie, masowe zakłócenie w systemach płatniczych może prowadzić do realnych skutków społeczno-gospodarczych: opóźnień wypłat, problemów z realizacją zakupów, przerw w rozliczeniach międzybankowych, niedostępności usług bankowych czy braku dostępu do rachunku osobistego. Rola płatności bezgotówkowych, ze względu m.in. na powszechność i szybkość transakcji, rośnie. Jednak jak pokazują zdarzenia ostatnich miesięcy, tzn. skutki cyberincydentów, w tym cyberataków oraz awarii, niosą za sobą poważne skutki dla społeczeństwa.

<sup>31</sup> M. Wierzbicki, *Banki po raz pierwszy ostrzegają: wypłaćcie gotówkę i schowajcie w domu*, Warszawa: pigulce.pl, 2025.

<sup>32</sup> *Keep calm and carry cash: lessons on the unique role of physical currency across four crises*, European Central Bank, „Economic Bulletin”, Issue 6/2025.

W lutym 2025 r. doszło do poważnej awarii systemu TARGET2<sup>33</sup>, obsługującego płatności międzybankowe na ogromną skalę oraz powiązanej z nim platformy TARGET2-Securitis<sup>34</sup>. Awaria spowodowała poważne zakłócenia, w tym opóźnienie i czasowe zawieszenie wypłaty wynagrodzeń, świadczeń socjalnych i szeroko rozumianych płatności masowych dla ludności<sup>35</sup>. Innym przykładem, tym razem z Polski, jest skoordynowany cyberatak typu DDoS<sup>36</sup>, który miał miejsce w dniach 1–3 listopada 2025 r. i skierowany był w system płatności mobilnych BLIK. Skutkiem ataku było odcięcie od możliwości realizacji transakcji w sieci. Płatności przy terminalach płatniczych w placówkach handlowych były odrzucane.

Podobna sytuacja jak w Polsce miała miejsce w 2022 r. w Estonii. W wyniku cyberataku DDoS skierowanego na instytucje finansowe kraju, system bankowości elektronicznej został zablokowany na 2 dni. Estonia, która jest jednym z najbardziej ucyfryzowanych krajów Europy, stała się wobec tego zdarzenia bezradna. Ludzie nie posiadali w domach gotówki, a jedynie tą formą płatności można było posługiwać się w placówkach handlowych.

Incident ten, choć ostatecznie został opanowany bez trwałych szkód, pokazał jak podatne są nowoczesne systemy finansowe na cyberataki i jak szybko może się załamać infrastruktura płatnicza oparta wyłącznie na technologiach cyfrowych<sup>37</sup>.

Tylko na podstawie tych przykładów, można wyciągnąć jednoznaczne wnioski; „odporność systemu płatniczego jest kluczowa dla funkcjonowania społeczeństwa”. Nawet jeśli sektor finansowy, w tym banki działają, to tego typu zdarzenia wywołujące zawieszenie płatności, wypłat, świadczeń, paraliż bankomatów, czy wreszcie awarie kluczowych narzędzi inicjowania płatności w kanale mobilnym, zawsze powodują chaos i panikę.

Cyberataki i awarie IT nie muszą całkowicie wyłączać płatności elektronicznych, aby wywołać oczekiwany przez atakujących efekt społeczny. Wystarczy czasowe zakłócenie narzędzia płatności mobilnych albo systemu rozliczeniowego, by część transakcji musiała zostać przeniesiona na alternatywne narzędzia: kartę lub gotówkę. Ale zawsze, w przypadku cyberataku czy awarii IT i zakłóceniu systemów finansowych na dłuższy okres, to gotówka staje się jedy-

---

<sup>33</sup> Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2022/912 z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie Transeuropejskiego Zautomatyzowanego Systemu Rozrachunku Brutto w Czasie Rzeczywistym (TARGET) oraz uchylające wytyczne 2013/47/UE (EBC/2012/27)(EBC/2022/8).

<sup>34</sup> Platforma do rozliczeń papierów wartościowych.

<sup>35</sup> A. Ogończyk, Europejski Bank Centralny – systemy zapasowe nie zadziałały. Przelewy wstrzymane przez awarie, 2025.

<sup>36</sup> Distributed Denial of Service – rodzaj cyberataku polegający na przeciążeniu serwerów fałszywymi zapytaniami przesyłanymi z kilku źródeł.

<sup>37</sup> M. Wierzbiński, *Banki po raz pierwszy ostrzegają...*, *op. cit.*

nym i kluczowym narzędziem realizacji transakcji i zachowaniem ciągłości systemu płatniczego państwa.

Podobne skutki dla systemu płatności i dostępu do gotówki mają katastrofy naturalne. Analizując ich wpływ na możliwość realizacji płatności, należy wyróżnić zdarzenia:

- uszkodzenia infrastruktury energetycznej i telekomunikacyjnej prowadzące do ograniczenia bądź wstrzymania możliwości płatności elektronicznych, składania zleceń, wypłat itp.;
- utrudnienia w pracy placówek bankowych i w zasilaniu bankomatów uniemożliwiające wypłatę gotówki z rachunku bankowego;
- przerwy w dostawach i funkcjonowaniu sklepów/usług charakteryzujące się np. brakiem możliwości dokonywania zakupów i płatności kartą bądź rozwiązaniami mobilnymi, odcięcie kas fiskalnych i brak możliwości rejestracji transakcji;
- ograniczenia transportowe wpływające na transport i zaopatrzenie w gotówkę ludności, w przypadku zawieszenia bankowości elektronicznej.

We wrześniu 2024 r. powódzie dotknęły przede wszystkim południową część terytorium Polski. W ich wyniku w wielu miejscowościach nastąpiły kilkudniowe przerwy w dostawie energii elektrycznej, uniemożliwiając funkcjonowanie infrastruktury bankowej. Oddziały i placówki zostały zamknięte, bankomaty nie wypłacały gotówki. Placówki handlowe nie realizowały sprzedaży z powodu odcięcia kas fiskalnych i braku gotówki przez potencjalnych klientów. Dodatkowo niektóre miejscowości z powodu zalania dróg i zerwania mostów, zostały odcięte od możliwości zaopatrywania, co przełożyło się na logistykę gotówki i możliwość dostarczenia gotówki do placówek handlowych, placówek bankowych i bankomatów. Ze względu na „nagłość” zdarzenia, część społeczeństwa, nie była przygotowana na funkcjonowanie w oparciu o gotówkę. Problem ten był eskalowany zarówno w strukturach samorządowych, jak również strukturach kryzysowych działających na terenach dotkniętych skutkiem powodzi. W konsekwencji rozwiązaniem, które zostało wdrożone na tych terenach, było uruchomienie mobilnych i zastępczych punktów pocztowych, które wypłacały świadczenia, tj. emerytury i renty, oraz umożliwiały realizację płatności i wypłat gotówkowych. Sytuacja ta trwała aż do czasu przywrócenia funkcjonowania infrastruktury bankowej, bankomatowej i płatności elektronicznych oraz zapewniła dostęp do gotówki, umożliwiając dokonywanie zakupów i zaopatrywanie w niezbędne środki do przeżycia. Doświadczenia i wnioski wyciągnięte z tej sytuacji kryzysowej powinny służyć do przygotowania rozwiązań, które mogłyby być modelowe dla przygotowania planów ciągłości działania w zakresie reagowania na podobne zdarzenia w przyszłości. Jeden wniosek jest generalny. W kryzysach powodziowych szczególnie ważna jest logistyka, w tym logistyka gotówki. Nawet

jeśli gotówka pozostaje jedynym instrumentem płatności „offline” i możliwości zaopatrywania się ludności w niezbędne produkty, to jej dostępność zależy od tego, czy można ją fizycznie dostarczyć do miejsc dotkniętych sytuacją kryzysową.

Reasumując, nawet w trakcie sytuacji nadzwyczajnych ludność powinna mieć dostęp do możliwości nabywania żywności, produktów i dóbr niezbędnych do życia i przeżycia. Rolą państwa jest te możliwości zapewnić. W większości przypadków sytuacji kryzysowych system płatności bezgotówkowych zostaje czasowo, utrudniony, zawieszony bądź odcięty. Jedynym narzędziem płatności pozostaje gotówka.

Wnioski są jednoznaczne i reasumując można stwierdzić:

- kryzysy generują skokowe zmiany popytu na gotówkę – szczególnie wtedy, gdy rośnie niepewność lub spada zaufanie do systemów bankowości elektronicznej np. w czasach pandemii, wojny itp.;
- limity wypłat, komunikacja uspokajająca, procedury awaryjne – mają kluczowe znaczenie w pierwszej fazie kryzysu. Przykład Ukrainy pokazuje użycie limitów wypłat gotówki jako narzędzia antypanicznego;
- najbardziej wrażliwym obszarem płatności bezgotówkowych jest zależność od infrastruktury – blackout i incydenty IT pokazują, że brak energii, łączności lub awaria systemu może szybko ograniczyć możliwość płacenia cyfrowo;
- gotówka jest narzędziem ciągłościowym (*fallback*), ale jej skuteczność w kryzysie wymaga: fizycznej dostępności, sprawnej dystrybucji, odpowiednich nominalów i możliwości rozmiennienia, utrzymania minimalnej infrastruktury tzn. bankomaty i oddziały oraz placówki bankowe po przywróceniu działania systemów;
- istnieją rozwiązania umożliwiające zaopatrywanie ludności w gotówkę, nawet w sytuacjach kryzysowych i zostały one wdrożone w trakcie trwania powodzi na południu Polski w 2024 r.

#### **4. DZIAŁANIE PAŃSTWA W OBSZARZE BUDOWANIA ŚWIADOMOŚCI SPOŁECZNEJ W ZAKRESIE POTRZEBY POSIADANIA GOTÓWKI I ZABEZPIECZENIA DOSTĘPU DO NIEJ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH**

W warunkach stabilnych płatności elektroniczne zapewniają szybkość i wygodę, jednak kryzysy infrastrukturalne (blackout), incydenty IT i cyberataki mogą czasowo unieruchomić kanały bezgotówkowe. W takich sytuacjach gotówka staje się narzędziem „offline”, pozwalającym realizować podstawowe zakupy i usługi. Z perspektywy państwa nie chodzi wyłącznie o utrzymanie emisji pieniądza, lecz o odporność społeczną i organizacyjną, tzn. czy gospodarstwa domowe i handel

są przygotowane do działania przez pierwsze godziny, dni zakłóceń oraz czy istnieją sprawne kanały dystrybucji gotówki.

W debacie europejskiej coraz mocniej akcentuje się, że gotówka pełni rolę „koła zapasowego” systemu płatniczego. Na co dzień używana rzadziej, ale krytyczna w sytuacji awaryjnej. Europejski Bank Centralny (ECB) wskazuje, że część władz krajowych i instytucji publicznych zaczęła wydawać rekomendacje utrzymywania rezerwy gotówki na wypadek nagłych zakłóceń<sup>38</sup>. Zarówno ECB oraz równolegle Komisja Europejska promują podejście „72 godzin samowystarczalności” jako element tzw. kultury gotowości. Podkreśla się szczególną rolę gotówki w kryzysach jako instrumentu namacalnego, odpornego, działającego offline i szeroko akceptowanego. Nabiera ona kluczowego znaczenia, gdy zawiodą rozwiązania elektroniczne i cyfrowe. W tzw. „Strategii Unia Gotowości”, wymienia się konkretnie wśród rzeczy koniecznych do spakowania: dokumenty tożsamości w wodoodpornej obudowie, konserwy, wodę butelkowaną, zapalki, szwajcarski scyzoryk, gotówkę, karty do gry, krótkofalówki, leki i małe radio na baterię<sup>39</sup>. Okres 72 godzin jest nieprzypadkowy, w metodologii reakcji na sytuację kryzysową przyjmuje się, że jest to czas, jakiego służby ratunkowe potrzebują na zorganizowanie skutecznej pomocy w przypadku poważnego kryzysu na dużą skalę. Sytuacje kryzysowe ostatnich lat stały się powodem dyskusji, a w konsekwencji opracowywania i wdrażania rozwiązań, zarówno przez struktury europejskie oraz rządy poszczególnych państw, które wskazują i podpowiadają społeczeństwu jak przygotować się na tzw. „trudne czasy”. Strategia „Unia Gotowości” wychodzi naprzeciw tym wyzwaniom, wskazując kompleksowy plan, który ma pomóc państwom członkowskim lepiej zapobiegać kryzysom i sprawniej na nie reagować.

Budowanie świadomości społecznej przygotowania na „trudne czasy” ma dwa cele:

- cel mikro – adresowany bezpośrednio do gospodarstw domowych, który ma na celu uświadomienie roli i wagi gotówki w sytuacji kryzysowej, jako narzędzia zapewniającego możliwość nabycia podstawowych dóbr niezbędnych dla życia i przeżycia,
- cel makro – zapewniający „stabilizację społeczeństwa”, ograniczający panikę i masowe wypłaty gotówki „w pierwszej godzinie kryzysu”.

Cele te są ze sobą powiązane. Zrozumienie i realizacja celu pierwszego przez społeczeństwo, ma kapitalne znaczenie dla zapewnienia przez państwo osiągnięcia celu drugiego.

<sup>38</sup> *Keep calm and carry cash...*, op. cit., 11.09.2025 r.

<sup>39</sup> *Joint Communication To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on the European Preparedness Union Strategy*, European Commission, Brussels 2025.

W państwach o wysokiej cyfryzacji płatności wyraźnie rośnie trend łączenia polityki płatniczej z polityką bezpieczeństwa, tzw. polityka gotowości – „*civil preparedness*”<sup>40</sup>. W skrócie można ją opisać jako działanie państwa z wykorzystaniem dostępnych sił i środków w czasie pokoju, mające na celu uzyskanie zdolności do reagowania, przetrwania i powrotu do normalności po wystąpieniu zdarzeń, takich jak kryzysy, katastrofy naturalne, ataki terrorystyczne czy konflikty zbrojne.

„Polityka gotowości” na kryzys, odnosi się do przygotowania do funkcjonowania w sytuacji kryzysowej, w trakcie której możliwości płatnicze online będą niedostępne, a ludność danego państwa czy społeczeństwo lokalne staną przed koniecznością zapewnienia przetrwania do czasu reakcji sił i służb. W ramach realizacji tej polityki można wyróżnić trzy typy rozwiązań i one dominują w opracowaniach:

- rekomendacje dla gospodarstw domowych – wytyczne państwa, służb, publikacje, kampanie medialne i edukacyjne, przekazy społeczne zawierające informacje, ile gotówki jest niezbędne do przetrwania dla gospodarstwa domowego w określonym przedziale czasu, jakie nominały będą użyteczne w czasie sytuacji kryzysowej itp.;
- wzmocnienie prawnego „prawa do gotówki” wyrażające się w obowiązku akceptacji gotówki w każdym czasie jako pełnoprawnego środka płatniczego – w czasie, gdy narzędzia bezgotówkowe stają się podstawową formą płatności, rolą państwa jest ustanowienie i umocowanie gotówki w systemie płatności, a w konsekwencji zabezpieczenie możliwości płatności gotówką zarówno w czasie spokoju, oraz w czasach kryzysowych;
- odporność infrastruktury dostępu do gotówki – opracowanie i wdrożenie rozwiązań w zakresie pracy offline bankomatów, możliwości płatności gotówką w placówkach handlowych mimo braku energii elektrycznej poprzez wykorzystanie awaryjnego zasilania, uruchamianie w czasie kryzysu mobilnych placówek bankowych/pocztowych umożliwiających zasilanie się ludności w gotówkę.

Poniżej przedstawiono kilka przykładów realizacji gotowości w zakresie gotówki na czas kryzysu w wybranych państwach Europy.

## Niemcy

W Niemczech na wypadek kryzysu zaleca się trzymanie gotówki na co najmniej 10 dni. Niemieckie Federalne Biuro Ochrony Ludności i Pomocy w Przypadku Katastrof (BBK) zaleca ogólnie, aby gospodarstwa domowe miały wystarczają-

---

<sup>40</sup> *Ibidem.*

jącą rezerwę gotówki, ponieważ w przypadku przerw w dostawie prądu bankomaty i płatności kartą będą niemożliwe. Urząd nie podaje jednak jednej konkretnej kwoty.

Według niemieckich ekspertów od sytuacji kryzysowych może to oznaczać kwotę ok. 200–300 euro na tydzień na osobę, co na rodzinę 2–3-osobową daje kwotę ok. 1000–1500 euro. Gotówka powinna być w małych nominałach: banknoty 5, 10, 20 euro. Ostateczna kwota powinna zależeć od indywidualnej sytuacji życiowej danej rodziny, jej wielkości i miesięcznych wydatków. Ważne jest, aby gotówka była częścią szerszego planu awaryjnego, a nie jedynym elementem przygotowań do sytuacji kryzysowej.

## Szwecja

Szwecja, będąca jednym z najbardziej „bezugówkowych” państw Europy, wzmocniła w ostatnich latach przekaz o roli gotówki w przygotowaniu na kryzys i wojnę. Szwedzka agencja ds. Zarządzania Kryzysowego MSB (Civil Contingencies Agency), opracowała i dystrybuuje do gospodarstw domowych broszurę „In case of crisis or war”<sup>41</sup>, stanowiącą element systemowego budowania odporności obywateli. W zakresie posiadania przez gospodarstwa domowe gotówki władze Szwecji zalecają:

- samowystarczalność przez tydzień: obywatele Szwecji powinni być przygotowani na samodzielne radzenie sobie przez co najmniej tydzień w przypadku awarii systemów cyfrowych, przerw w dostawie prądu, ataków cybernetycznych lub innych sytuacji kryzysowych, które mogą uniemożliwić płatności kartą lub dostęp do bankomatów. Sugeruje się posiadanie niewielkiej ilości gotówki na czarną godzinę, równoważność ok. 170–200 euro. Nie ma jednak ustalonej konkretnej kwoty w szwedzkich koronach (SEK), ponieważ zależy ona od indywidualnych wydatków i wielkości gospodarstwa domowego;
- obliczanie potrzeb: sugeruje się obliczenie kosztów artykułów pierwszej potrzeby, takich jak żywność, woda, lekarstwa i paliwo, na okres jednego tygodnia dla wszystkich członków rodziny i ta kwota powinna być zabezpieczona;
- małe nominały: warto mieć gotówkę w różnych, najlepiej małych nominałach, co ułatwi ewentualne zakupy i wymianę towarów w czasie, gdy płatności cyfrowe nie działają;
- alternatywne metody płatności: oprócz gotówki, władze sugerują posiadanie kont w różnych bankach, kart od różnych operatorów (np. Visa i Mastercard) oraz dostępu do mobilnych rozwiązań płatniczych, aby mieć kilka opcji w razie problemów.

<sup>41</sup> *In case of crisis or war* [W razie sytuacji kryzysowej lub wojny], Swedish Civil Defence and Resilience Agency, Karlstad 2024.

## Dania

W Danii, po raz pierwszy w historii wydano zalecenia posiadania niewielkiej ilości gotówki na czas sytuacji kryzysowej. Duńska Agencja Zarządzania Kryzysowego<sup>42</sup> oraz Bank Narodowy Danii<sup>43</sup> zalecają posiadanie niewielkiej ilości gotówki w domu na wypadek kryzysu, takiego jak awaria prądu blackout, cyberatak czy klęski żywiołowe.

Zalecana kwota to minimum 250 koron duńskich (DKK) tj. ok. 33 euro na osobę w gospodarstwie domowym. Kluczowe aspekty tych zaleceń:

- gotówka ma służyć do pokrycia niezbędnych, podstawowych wydatków, np. zakup żywności, wody, leków przez krótki czas. Zaleca się przygotowanie zapasów na około 3 dni, gdy płatności kartą lub telefonem będą niemożliwe;
- zaleca się, aby gotówka była w mniejszych banknotach i monetach, co ułatwi dokonywanie dokładnych płatności, ponieważ wydawanie reszty może być utrudnione.

Dania jest społeczeństwem w znacznym stopniu bezgotówkowym, a wiele sklepów i punktów usługowych akceptuje płatności wyłącznie cyfrowe. Wprowadzenie tych zaleceń ma na celu zwiększenie odporności systemu płatności na wypadek sytuacji nadzwyczajnych.

Ponadto, w 2025 r. Bank Narodowy Danii wprowadził szczegółowe zalecenia mające na celu zapewnienie ciągłości płatności w przypadku awarii systemów cyfrowych. Kluczowym elementem tych przygotowań jest nakazanie wszystkim punktom usługowym w kraju umożliwienia przyjmowania płatności cyfrowych w trybie offline. Zgodnie z rekomendacją banku centralnego, terminale mają obsługiwać karty bankowe takie jak Dankort, Visa i Mastercard oraz aplikacje mobilne Apple Pay i Google Pay nawet wtedy, gdy systemy płatności przestaną działać. Takie transakcje będą wymagały weryfikacji za pomocą kodu PIN i mają stanowić główne zabezpieczenie na wypadek problemów informatycznych. Pierwsze sklepy powinny być w pełni przystosowane do przyjmowania płatności offline do końca 2025 r. Bank Centralny zaleca także gospodarstwom domowym posiadanie co najmniej dwóch fizycznych kart bankomatowych różnych marek, a także znajomość alternatywnych metod płatności, takich jak przelewy na telefon.

---

<sup>42</sup> Beredskabsstyrelsen, strona internetowa, [brs.dk/en/prepared](https://brs.dk/en/prepared).

<sup>43</sup> Danmarks Nationalbank, Recommendations for citizens: Have several different payment methods.

## Niderlandy

Jednym z najbardziej konkretnych modeli posiadania gotówki na czas kryzysu jest model niderlandzki. Niderlandzki Bank Centralny<sup>44</sup> oraz partnerzy rynku płatniczego promują przygotowanie gotówki w zestawie awaryjnym na czas zakłóceń płatności elektronicznych. Zaleca się wprost posiadanie kwot: 70 euro na osobę dorosłą i 30 euro na dziecko, jako suma na najbardziej podstawowe wydatki w pierwszych 72 godzinach po zdarzeniu. Model ten stał się kierunkowy dla rozwiązań europejskich, w zakresie prac nad wytycznymi dotyczącymi posiadania gotówki w gospodarstwach domowych na czas kryzysu.

Cechą wyróżniającą rozwiązanie niderlandzkie jest:

- czytelny i jasny horyzont czasowy dla potencjalnego zabezpieczenia rodziny w gotówkę, tj. 72 godziny;
- czytelne i jasne wskazanie praktycznej struktury wydatków niezbędnych do życia i przeżycia, tj. woda, jedzenie, transport;
- traktowanie gotówki wyłącznie jako elementu „*emergency kit*”, a nie zachęty do gromadzenia dużych sum.

## Finlandia

Finlandia, podobnie jak Niderlandy, od lat promuje koncepcję przygotowania gospodarstw domowych na co najmniej 72 godziny samodzielnego funkcjonowania na czas wystąpienia kryzysu. Administracja państwowa wskazuje wprost na tę rekomendację czasową. Finlandzki bank centralny<sup>45</sup> oraz eksperci, w ramach programu „72 tuntia” w zaleceniach „home emergency kit for payments”<sup>46</sup>, tzn. „domowy zestaw awaryjny do płatności”, podkreślają, że warto mieć w domu niewielką ilość gotówki i zalecają poziom odpowiadający potrzebom kilku dni, jednocześnie odradzając trzymanie dużych sum. Materiały programu „72 tuntia” także wymieniają gotówkę jako jeden z podstawowych elementów domowej gotowości na kryzys.

Model fiński jest typowym przykładem spójności: zalecenia na przetrwanie 72 godzin dotyczą podstawowych potrzeb życiowych, tj. żywność, woda, leki. W tym ujęciu gotówka jest traktowana jako jeden z filarów funkcjonowania w kryzysie. W podejściu fińskim nie podaje się jednej uniwersalnej kwoty, ponieważ uznaje się, że zależy ona od indywidualnych potrzeb i wielkości gospodarstwa domowego. Każde gospodarstwo domowe powinno samo oszacować wydatki na podstawowe artykuły.

<sup>44</sup> De Nederlandsche Bank, Cash in your emergency kit.

<sup>45</sup> Suomen Pankki, Home emergency kit for payments, „72 tuntia”, 72 tuntia.fi, 08.2023 r.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

## Austria

W Austrii zalecenia dotyczące posiadania gotówki w sytuacjach kryzysowych wydał Centralny Bank Austrii<sup>47</sup>. Wskazuje w nich, że posiadanie „adekwatnej” ilości gotówki na potencjalne zdarzenia nadzwyczajne jest zalecane i podaje ramowe podejście do określenia kwoty dla gospodarstwa domowego. Rekomenduje się posiadanie równowartości ok. dwukrotności tygodniowego budżetu domowego na zakupy spożywcze lub do ok. 100 euro na każdego członka gospodarstwa domowego. Zaleca się posiadanie tej kwoty w małych nominałach. Podejście banku Austrii do problemu jest przykładem modelu, w którym rekomendacje i zalecenia są komunikowane bardzo konkretnie, ale elastycznie, pozostawiając społeczeństwu ostateczną decyzję co do wysokości przygotowania „kryzysowej kwoty” w odniesieniu jej do realnych potrzeb gospodarstwa domowego.

## Polska

Na podstawie aktualnych dokumentów, wytycznych, rekomendacji i komunikacji społecznej można wskazać, że w Polsce funkcjonują już trzy silne elementy systemu zabezpieczenia gotówkowego w ramach przygotowywania społeczeństwa do potencjalnych zdarzeń nadzwyczajnych:

- strategia i monitoring Narodowego Banku Polskiego systemu i kryteriów dostępności gotówki w Polsce;
- istniejące ramy prawne dla akceptacji gotówki przez wszystkich uczestników rynku, w tym akceptantów wobec konsumentów;
- wytyczne i zalecenia administracji państwowej w postaci poradników i instrukcji przygotowujących społeczeństwo na zakłócenia związane z kryzysem i koniecznością posiadania zasobów gotówkowych na ten czas.

Jednocześnie istnieją obszary, które są zbyt ogólne i w praktyce wymagają doprecyzowania. O ile w rozwiązaniach europejskich przyjęto zasadę „limit gotówki na 72 godziny kryzysu”, to w Polsce obecnie dominuje zalecenie jakościowe rekomendujące „posiadanie gotówki”. W dalszych pracach regulujących wytyczne i rekomendacje w ramach Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, można ująć to zalecenie i rozszerzyć o standard ilościowy. Na przykład na wzór rozwiązań niderlandzkich. Także doprecyzowania wymagają procedury operacyjne na czas kryzysu, w tym priorytety zasileń, dostępność małych nominałów, wsparcie terenowe i lokalne. Wiąże się to z zadaniami na czas kryzysu dla podmiotów o sieci ogólnopolskiej. Dedykowanej uwagi wymaga także komunikacja

---

<sup>47</sup> Oesterreichische Nationalbank – Cash management. Information on banknotes and coins.

ze społeczeństwem, tzw. „anti-panic”, uświadamiająca konieczność i budowanie nawyku w zakresie posiadania nawet niewielkiej rezerwy gotówkowej w życiu codziennym, chroniącej przed uruchamianiem masowych wypłat w reakcji na incydent.

W obszarze budowania świadomości społecznej szczególnie istotną rolę odgrywają materiały oficjalne administracji państwowej, kierowane bezpośrednio do obywateli, a zawierające zalecenia i rekomendacje. Na stronie rządowej gov.pl w poradniku bezpieczeństwa dotyczącym długotrwałego braku prądu (blackout) wśród zaleceń znajduje się punkt odnoszący się wprost do gotówki: „Miej przy sobie zapas gotówki w różnych nominałach.”<sup>48</sup>. To zalecenie mimo, że jest bardzo ogólne ma duże znaczenie dla odbiorcy:

- jest proste, zrozumiałe i możliwe do wykonania;
- podkreśla kwestię nominałów, czyli praktycznego aspektu płatności w kryzysie, w tym wydawania reszty, choć nie wskazuje jednoznacznie wartości tych nominałów;
- wiąże gotówkę z konkretnym bardzo czytelnym scenariuszem: brak prądu → brak płatności elektronicznych.

W analizowanych przykładach zagranicznych rozwiązań modelowych dotyczących posiadania przez gospodarstwa domowe „gotówki w kryzysie” jest ono indywidualne dla danego kraju. Jednak przykłady rekomendacji i zaleceń wdrażanych w Niderlandach, Szwecji, Finlandii i Austrii pokazują wspólną logikę, odpowiadającą także Europejskiej Strategii Unii Gotowości tzn.:

- mała, racjonalna rezerwa zamiast gromadzenia dużych sum;
- małe nominały, żeby zapobiec potencjalnym problemom z wydawaniem reszty w kryzysie;
- określenie horyzontu czasowego 72 godzin, jako standardu pierwszej fazy zakłóceń i czasu reakcji służb na kryzys;
- łączenie przekazu o gotówce z szerszą polityką przygotowania kryzysowego;
- powrót i wzmocnienie prawnej akceptacji gotówki, w krajach, gdzie rynek nadmiernie przesunął się w stronę płatności bezgotówkowych.

Mając na uwadze rozwiązania „gotówkowe” na czas kryzysu wdrożone w innych państwach z wdrożeniami i działaniami prowadzonymi w Polsce, można wskazać trzy praktyczne wnioski:

- 1) standard 72 godzin – w Finlandii i Niderlandach jest to kluczowy horyzont planowania dla gospodarstw domowych. W Polsce pojawia się on szerzej w poradniku bezpieczeństwa w zakładce „Zapasy domowe na minimum 3 dni”. Jest to rekomendacja kierunkowa, ale bez wyraźnego „przelicznika gotówkowego”;

<sup>48</sup> *Poradnik Bezpieczeństwa*, MSWiA, Warszawa 2025.

- 2) kwota vs. zalecenie ogólne – model niderlandzki jest konkretny kwotowo tj. 70/30 euro na osobę/72 godziny. Austria odnosi się do budżetu zakupowego, a Polska formułuje zalecenie bardziej opisowo, zwracając uwagę na nominały;
- 3) gotówka jako element kultury odporności – model „gotówki w kryzysie” wdrożony w Szwecji jest trwałą częścią systemu obrony cywilnej rozumianego jako „kultura odporności”. Możliwość płatności jest częścią „przetwania pierwszego tygodnia” w kryzysie. W Polsce podobny, choć nie tak kompleksowy kierunek widać w poradnikach. Mając na względzie pojawiające się informacje o rozpoczęciu prac nad nowelizacją regulacji prawnych w zakresie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej należy rozważyć propozycję jednoznacznych, precyzyjnych, czytelnych i konkretnych wytycznych w zakresie gotówki. Obejmujących rekomendowane kwoty na osobę w gospodarstwie domowym, nominały oraz czas wskazany do przetrwania. Model szwedzki gotowości na kryzys wydaje się optymalny w polskich warunkach.

## 5. ROLA POCZTY POLSKIEJ W ZAKRESIE ZAPEWNIENIA DOSTĘPU DO GOTÓWKI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Poczta Polska S.A. jako podmiot o największej sieci placówek w Polsce i doświadczeniu w obsłudze masowych usług powszechnych oraz usług finansowych, jest naturalnym wskazaniem do roli „kręgosłupa operacyjnego państwa” w scenariuszach kryzysowych wymagających utrzymania obiegu gotówkowego i jej dostępu dla ludności. Państwowy charakter instytucji i funkcja operatora wyznaczonego dodatkowo wzmacniają argument, że jej potencjał może być wykorzystany systemowo – w ramach jasno określonych ról, procedur oraz finansowania.

Poczta Polska pełni funkcję operatora wyznaczonego, tj. podmiotu zobowiązanego do świadczenia usług powszechnych na terytorium całego kraju, w jednolitych warunkach i przy zachowaniu dostępności sieci placówek<sup>49</sup>. W listopadzie 2025 r. Prezes UKE wybrał Poczta Polską jako operatora wyznaczonego na lata 2026–2035<sup>50</sup>.

Z perspektywy sytuacji kryzysowych status ten ma znaczenie praktyczne: oznacza, że państwo już dziś utrzymuje i finansowo-regulacyjnie uzasadnia infrastrukturę usługową o charakterze powszechnym, działającą w każdej gminie<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. 2025, poz. 366), art. 71 ust. 1.

<sup>50</sup> Decyzja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 28.11.2025 r. w sprawie ustanowienia Poczty Polskiej operatorem do świadczenia usług powszechnych, usług doręczenia elektronicznego oraz usługi hybrydowej, 2025.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. 2025, poz. 366), art. 83.

To istotna różnica wobec podmiotów komercyjnych, czysto rynkowych, które mogą otwierać bądź redukować działalność w obszarach mniej rentownych.

W rozważaniu o odporności państwa na sytuacje kryzysowe kluczowe jest, aby punkty dostępu do gotówki były możliwie blisko obywatela. Poczta Polska posiada rozbudowaną sieć ok. 7600 placówek oraz zasoby logistyczne, w tym: kilkadziesiąt sortowni (tzw. węzłów ekspedycyjno-rozdzielczych), 31 centrów obsługi gotówki, ponad 7000 pojazdów, w tym ponad 300 pojazdów specjalnych, dedykowanych do przewozu gotówki, tzw. bankowozów. Niezależnie od różnych metodologicznych w prezentacji danych o spółce, mniej istotne jest czy są to placówki własne, partnerskie czy filie. Z punktu widzenia kryzysu kluczowa jest sama cecha organizacji, czyli: gęsta, równomiernie rozłożona infrastruktura terenowa oraz zdolność codziennego docierania do gospodarstw domowych.

Prawo pocztowe przewiduje odrębny rozdział dotyczący obowiązków operatorów pocztowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego<sup>52</sup>. Ustawa wskazuje, że operator pocztowy jest zobowiązany wykonywać takie zadania w zakresie i na warunkach określonych w ustawie i przepisach odrębnych.

Istotne jest również, że ustawodawca wymaga od operatorów posiadania uzgodnionych planów działania w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych, tzw. plany dla „sytuacji szczególnego zagrożenia”, określających m.in. sposób postępowania i zapewnienia ciągłości działania i świadczenia usług<sup>53</sup>.

Jednym z najbardziej „gotówkowych” procesów w Polsce jest doręczanie części świadczeń społecznych, w tym emerytur i rent w formie gotówkowej. Poczta Polska S.A. na podstawie umowy z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych realizuje doręczanie świadczeń pieniężnych bezpośrednio do domów emerytów i rencistów, podkreślając ciągłość realizacji tych usług<sup>54</sup>. Tego typu proces ma znaczenie w analizie wystąpienia potencjalnych sytuacji kryzysowych, ponieważ pokazuje, że Poczta Polska posiada:

- politykę ciągłości działania, w tym procedury obsługi masowych strumieni gotówkowych;
- doświadczenie operacyjne w doręczaniu gotówki „do drzwi”;
- praktykę operowania w rozproszeniu terytorialnym.

Odporność organizacji w kryzysie nie powinna opierać się wyłącznie na doświadczeniu i improwizacji. W przypadku operatora realizującego zadania o charakterze powszechnym, istotne są ramy zarządzania ciągłością działania tzw. Business Continuity Management (BCM). BCM definiowane jest jako

<sup>52</sup> *Ibidem*, Rozdział 7.

<sup>53</sup> *Ibidem*, art. 83.

<sup>54</sup> Materiały informacyjne, Poczta Polska S.A.

zaawansowane planowanie i przygotowanie organizacji do utrzymania funkcji biznesowych lub szybkiego wznowienia działalności po awarii. BCM nieodzwonnie związane jest z identyfikacją potencjalnych zagrożeń, wśród których znajdują się pożar, powódź lub cyberatak, ale nie tylko. Dzięki dobrze opracowanej strategii ciągłości działania firma jest w stanie na bieżąco analizować potencjalne zagrożenia i oceniać ich wpływ na działalność<sup>55</sup>.

Poczta Polska S.A., w ramach systemu ciągłości działania certyfikowała się i posiada certyfikat zgodności z międzynarodową normą ISO 22301. Norma ta pomaga organizacjom wprowadzać rozwiązania, które pomogą zabezpieczyć zasoby firmy, szybko reagować na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne oraz zapewniają firmie szybki powrót do normalnego funkcjonowania<sup>56</sup>.

Poczta Polska w sytuacjach kryzysowych wielokrotnie realizowała zadania wspierające ludność i zabezpieczające dostęp do gotówki mieszkańcom Polski. Wspierała i umożliwiała codzienne funkcjonowanie, często na terenach, praktycznie odciętych od świata. Zadania te wynikały z konieczności reakcji na zdarzenia nadzwyczajne i wpisywały się w działania państwa w zakresie reakcji na kryzys i stanowiły element w łańcuchu systemu ochrony ludności. Jednak mając na uwadze analizę zdarzeń nadzwyczajnych, analizę ryzyk, szczególnie cyber w sektorze płatności, to doskonale widać, że gotówka stała się jednym z najistotniejszych elementów i gwarantów zapewnienia bezpieczeństwa i jego poczucia w społeczeństwie. Doświadczenia Poczty Polskiej, zasoby, sieciowość, jej usytuowanie w systemie państwa, pozwalają wysunąć wniosek, że mogłaby pełnić w scenariuszach kryzysowy istotny element systemu „cash resilience”<sup>57</sup>.

Poczta Polska S.A. jako największy operator logistyczny w Polsce, posiadający kilka tysięcy placówek, złożone tabele powiązań, realizujący dziennie tysiące tras doręczeń, posiada potencjał do realizacji zadań zaopatrzenia w gotówkę w modelu zbliżonym do „hub-and-spoke”<sup>58</sup>. Jest to model analogiczny do logistyki przesyłek, tyle że w przypadku gotówki wymaga dodatkowych standardów bezpieczeństwa i współpracy z instytucjami finansowymi. Tu kluczowym jest fakt, że Poczta Polska, jako jedyna instytucja w Polsce niebędąca bankiem, świadczy usługi finansowe oparte o transfery gotówkowe tj. wpłaty na rachunki, przekazy pocztowe, przekazy pieniężne. Ponadto, we współpracy

<sup>55</sup> Baza wiedzy, strona internetowa PBSG.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Zdolność jednostki, firmy lub całego systemu do radzenia sobie z kryzysami finansowymi (np. awarie systemów, klęski żywiołowe itp.), utrzymując stabilność płatniczą, często dzięki posiadaniu i używaniu gotówki jako niezawodnej, awaryjnej metody płatności. Cash Matters, Cash is Resilient, 01.12.2023 r.

<sup>58</sup> System organizacyjny lub logistyczny oparty na centralnym węźle (hubie) połączonym z wieloma punktami satelitarnymi (szprychami).

z Bankiem Pocztowym realizuje usługi umożliwiające wpłaty i wypłaty gotówki w placówkach pocztowych.

Sytuacje kryzysowe takie jak blackout, cyberataki na sektor finansowy, klęski żywiołowe, które wydarzyły się w ostatnim czasie i mocno zaistniały w świadomości społecznej, często wiązały się z „problemem płatności”.

Cechami łączącymi te zdarzenia najczęściej były:

- brak możliwości płatności elektronicznych;
- odcięcie od sieci terminali POS, brak akceptacji kart/BLIKA;
- brak możliwości wypłat gotówki z bankomatów;
- zawieszenie pracy placówek bankowych.

Bazując na wnioskach ze wskazanych wyżej zdarzeń można wskazać funkcje i zadania, które mogłyby być przypisane Poczcie Polskiej jako stałe regulacje na czas wystąpienia sytuacji kryzysowych:

- 1) Placówki pocztowe pełniące rolę placówek zaopatrujących ludność w gotówkę na terenach objętych sytuacją kryzysową. Opracowanie trybów awaryjnych, np. transakcje oparte o listy uprawnień, limity, rozwiązania offline, uproszczona weryfikacja w ramach procedur kryzysowych. Jako punkt wyjścia wykorzystanie rozwiązań opartych na przekazach pocztowych.
- 2) Dystrybucja gotówki bezpośrednio do gospodarstw domowych i osób wrażliwych. Poczta Polska posiada już praktykę doręczania gotówki w modelu „do domu”. W scenariuszu kryzysowym można ją rozwinąć o:
  - dostawy gotówki do osób o ograniczonej mobilności, tj. seniorzy, osoby z niepełnosprawnością;
  - we współpracy z administracją lokalną dostawy do obszarów odciętych komunikacyjnie;
  - wypłaty interwencyjne, w tym np. pomoc socjalna wypłacana awaryjnie.
- 3) Uruchomienie mobilnych punktów gotówkowych. W kryzysach lokalnych (powódź, pożary, ewakuacje) kluczowe jest szybkie uruchomienie punktu dostępu do gotówki, bezpośrednio blisko ludności. Poczta Polska mogłaby tworzyć mobilne punkty gotówkowe wykorzystując do tego celu pojazdy specjalne tzw. bankowozy z uzbrojoną asystą lub tymczasowe stanowiska gotówkowe np. w budynkach administracji samorządowej bądź strażnicach OSP. Rozwiązanie takie byłoby rozwiązaniem pomostowym, do czasu przywrócenia funkcjonowania bankomatów, placówek bankowych oraz płatności elektronicznych. Warunkiem jest tu sformalizowana współpraca z NBP, bankami i służbami bezpieczeństwa (ochrona transportu i operacji).
- 4) Stabilizacja struktury nominałowej w obiegu lokalnym. W momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej, gdy płatności gotówkowe gwałtownie rosną, handel szybko zaczyna odczuwać brak drobnych nominałów. Jak wskazuje praktyka, pojawia się problem tzw. „reszty”. Podobna sytuacja ma miejsce

w momencie uruchamiania punktów handlowych zarówno w trakcie trwania kryzysu bądź po jego zakończeniu. Sieć placówek pocztowych mogłaby stanowić lokalny kanał dystrybucji nominałów, zapewniając ciągłość działania handlu, usług, aptek itp.

Zabezpieczenie dostępu do gotówki w czasie kryzysu staje się kolejnym filarem w budowaniu stabilnego systemu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Wydarzenia z ostatnich lat i miesięcy wskazują, że ludność oczekuje od państwa pomocy i zapewnienia możliwości funkcjonowania w sytuacjach o charakterze nadzwyczajnym. Oczekiwaniem takim może być np. możliwość wypłaty środków pieniężnych i zrobienie niezbędnych zakupów żywności, lekarstw na obszarze objętym powodzią bądź blackouted. Powierzenie Poczcie Polskiej S.A. i wdrożenie stałych zadań związanych z zabezpieczeniem dostępu do gotówki w czasie kryzysu, wymagałoby prac legislacyjnych. Mając na uwadze rosnące znaczenie pieniądza gotówkowego w systemowym podejściu do bezpieczeństwa państwa, a także pieniądza jako gwaranta płatności i nabywania dóbr niezbędnych do życia i przeżycia w czasie kryzysu, należy rozważyć dokonanie pogłębionej analizy proponowanego rozwiązania i ewentualnych dalszych prac koncepcyjnych.

## **BIBLIOGRAFIA (wybrana)**

- Cash continuity as a guarantee to payment continuity*, ESTA, The Cash Management Companies Association, Brussels 2018.
- Dziemidowicz J., *Gotówka – fakty i mity*, „Człowiek i dokumenty” 2022, nr 67.
- HM Treasury, *The Nationalization of Northern Rock*, National Audit Office, 2009.
- Joint Communication To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on the European Preparedness Union Strategy*, European Commission, Brussels 2025.
- Keep calm and carry cash: lessons on the unique role of physical currency across four crises*, European Central Bank, „Economic Bulletin”, Issue 6/2025.
- Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Obrotu Gotówkowego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2021.



Piotr BRZEZIŃSKI

# ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA POZIOMIE POWIATU NA PRZYKŁADZIE POWIATU PRZASNYSKIEGO

## 1. TEORETYCZNE PODSTAWY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Bezpieczeństwo obywateli stanowi jedno z najważniejszych zadań państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Współczesny świat charakteryzuje się wielością i zróżnicowaniem zagrożeń, począwszy od klęsk żywiołowych i katastrof technicznych, aż po zagrożenia społeczne, militarne czy cybernetyczne. Skala oraz dynamika tych zjawisk wymagają od organów administracji publicznej skutecznego systemu zarządzania kryzysowego, który pozwoli nie tylko reagować na pojawiające się sytuacje kryzysowe, ale także im zapobiegać oraz ograniczać ich skutki.

Próbując określić, czym jest zarządzanie kryzysowe, należy na początku wyjaśnić niezbędne pojęcia, takie jak sytuacja kryzysowa i infrastruktura krytyczna. Przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków<sup>1</sup>. Doświadczenia państw na całym świecie w tym i Polski dowodzą, że różnego rodzaju sytuacje kryzysowe mogą zdarzyć się w każdym miejscu i czasie, są one zarówno wynikiem klęsk naturalnych jak i katastrof spowodowanych działaniami sił natury oraz celowymi bądź niezamierzonymi działaniami człowieka. Sytuacji kryzysowych może być wiele, różnej natury i o różnym stopniu złożoności. Mogą

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590), art. 3.

to być nie tylko katastrofy naturalne czy awarie techniczne, ale również różny splot zdarzeń, który może wywierać negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa np.: niestabilna sytuacja polityczna w kraju, nieodpowiednia polityka płacowa, kryzys informacyjny, rozpowszechnianie informacji nie prawdziwych itp.<sup>2</sup>.

Infrastrukturą krytyczną nazywamy natomiast systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych<sup>3</sup>.

Zgodnie z art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jako zarządzanie kryzysowe należy rozumieć działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>4</sup>, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu infrastruktury krytycznej. Dokładniej rzecz ujmując, celem zarządzania kryzysowego jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności zamieszkującej dany teren poprzez minimalizację potencjalnych zagrożeń oraz sprawne i skuteczne przeprowadzenie działań w przypadku wystąpienia zagrożeń, a także przywrócenie stanu sprzed kryzysu<sup>5</sup>. Sprawne i skuteczne przeprowadzenie działań w dużym stopniu zależy będzie od umiejętności, kompetencji i wiedzy osób kierujących działaniami jak i biorącymi udział w akcjach ratowniczych. Zarządzanie kryzysowe nie jest działaniem doraźnym występującym tylko w sytuacjach zagrożeń. Jest to natomiast działanie permanentne i ciągłe. Dlatego duży nacisk kładzie się na przygotowanie osób kierujących działaniami jak i biorącymi udział w akcjach ratowniczych na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych. Z wyprzedzeniem planuje się działania, podział odpowiedzialności i kompetencji, dobór technologii oraz skuteczny system zabezpieczeń.

<sup>2</sup> J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, DANMAR, Warszawa 2005, s. 15.

<sup>3</sup> W. Otwinowski, *Podstawy zarządzania kryzysowego i systemu obronnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2015, s. 38.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590).

<sup>5</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011, s. 45.

Zarządzanie kryzysowe dzieli się na cztery fazy<sup>6</sup>:

- 1) zapobieganie – wszystkie podejmowane działania, by nie dopuścić do powstania sytuacji kryzysowej (w szczególności działania w obszarze stanowienia prawa i jego egzekucji);
- 2) przygotowanie – mechanizmy, które pozwalają przygotować się na wystąpienie sytuacji kryzysowej. Do tego typu działań zaliczyć należy m.in.: rezerwy strategiczne, magazyny przeciwpowodziowe, odwody operacyjne poszczególnych służb, tj. specjalnie wydzielone siły i środki, tworzone na wyższych szczeblach struktury organizacyjnej, które mogą zostać użyte w celu wsparcia prowadzonych działań, w sytuacji nieposiadania przez kierującego działaniami odpowiednich zasobów, planowanie przyszłych działań, plany i procedury działania, techniczne i osobowe przygotowanie zespołów ludzkich łącznie z ich wyszkoleniem i sprawdzeniem w formie ćwiczeń. W tej fazie ogromną rolę odgrywa również edukacja społeczeństwa. Obywatel powinien wiedzieć, jak ma w danej sytuacji się zachować;
- 3) reagowanie – działania podejmowane w chwili wystąpienia sytuacji kryzysowej, m.in. uruchomienie procedur w celu opanowania sytuacji i ograniczenia skutków danej sytuacji dla społeczeństwa;
- 4) odbudowa – działania, które muszą zostać podjęte celem przywrócenia sytuacji do stanu sprzed wystąpienia zdarzenia doprowadzającego do wystąpienia sytuacji kryzysowej. To zadanie spoczywa głównie na właścicielach uszkodzonych obiektów i infrastruktury. Zadania administracji w tej fazie są ograniczone do ich wspierania.

Zarządzanie kryzysowe stanowi złożony i ciągły proces, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności poprzez zapobieganie zagrożeniom, skuteczne reagowanie w sytuacjach kryzysowych oraz odbudowę po ich wystąpieniu. Jego skuteczność zależy nie tylko od odpowiednich struktur prawnych i organizacyjnych, ale przede wszystkim od przygotowania ludzi oraz ich świadomości zagrożeń. Działania podejmowane w ramach systemu zarządzania kryzysowego muszą być planowane i koordynowane w sposób kompleksowy, aby umożliwić szybkie i efektywne przywrócenie równowagi w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych.

Doświadczenia Polski, ale również innych państw na całym świecie dowodzą, że różnego rodzaju sytuacje kryzysowe mogą zdarzyć się w każdym miejscu i czasie. Mogą być one zarówno wynikiem klęsk naturalnych jak również celowymi bądź niezamierzonymi działaniami człowieka<sup>7</sup>. Sytuacji kryzysowych może być

<sup>6</sup> Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2023–2024, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2023.

<sup>7</sup> J. Gryz, K. Kozłowski, *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Difin, Warszawa 2007, s. 27.

wiele, różnej natury i o różnym stopniu złożoności. Dokładne zidentyfikowanie rodzajów zagrożeń jest kluczowe w planowaniu i organizacji działań zarządzania kryzysowego<sup>8</sup>. Dzięki temu administracja rządowa czy samorządowa może opracować scenariusze reagowania, przygotować infrastrukturę i zasoby. Katalog zagrożeń stanowi więc fundament budowania odporności państwa na sytuacje kryzysowe. Rodzaje zagrożeń, sytuacji kryzysowych, ich charakterystykę i ryzyko wystąpienia w Polsce zawiera m.in. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, który jest aktualizowany nie rzadziej niż raz na dwa lata, a dodatkowo także wtedy, gdy w wyniku uruchomienia procedur zostanie stwierdzona potrzeba wprowadzenia korekty. Warto dodać, że w praktyce granice między poszczególnymi kategoriami zagrożeń często się zacierają. Przykładowo, katastrofa naturalna, jaką jest powódź, może doprowadzić do awarii infrastruktury technicznej, a ta z kolei spowodować niepokoje społeczne. Innym przykładem może być masowa migracja spowodowana konfliktem zbrojnym w innym państwie, która powoduje zamieszki i protesty społeczne w państwie gdzie przybywa migrantów.

Zgodnie z postanowieniami art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu odpowiednio wyższy szczebel reagowania, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach<sup>9</sup>.

Podstawowym poziomem reagowania na zaistniałe zdarzenia jest organ władzy samorządowej szczebla gminy, który powinien dysponować siłami i środkami, umożliwiającymi mu skuteczne reagowanie w przypadku wystąpienia zagrożeń lokalnych. Po oszacowaniu skali zagrożenia i konieczności zwiększenia potencjału służb, kierownicy jednostek systemu uaktywniają taktyczny szczebel dowodzenia, bezpośrednimi działaniami dowodzą przygotowani i przeszkoleni dowódcy. Organ administracji publicznej (wójt, burmistrz, prezydent miasta) koordynuje działania zaangażowanych służb i instytucji. W przypadku, gdy lokalne zdarzenie nabiera znamion kryzysu, a więc istnieje potrzeba skierowania dodatkowych sił wsparcia lub gdy działania obejmują teren kilku gmin, uruchamiany jest wyższy poziom. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży mogą zadysponować swoimi zasobami z terenu powiatu, a także wystąpić o wsparcie do szczebla wojewódzkiego. Działania służb prowadzone są zazwyczaj w formie

---

<sup>8</sup> *Podstawy planowania cywilnego w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2020.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590), art. 21.

operacji, a zaangażowanymi siłami dowodzą kierownicy jednostek lub wyznaczeni przez nich funkcjonariusze. Eskalacja zagrożenia i narastające potrzeby są głównymi przesłankami do formułowania przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, wniosków o wsparcie, na podstawie których starostowie mogą zdecydować o uruchomieniu dodatkowych zasobów. W przypadku sytuacji przekraczających możliwości samorządów dopuszcza się użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej, w uzgodnieniu z właściwym organem administracji publicznej. Szczególną rolę w tym zakresie pełnią Wojska Obrony Terytorialnej, które wspierają działania samorządów, służb ratowniczych i ludności cywilnej.

Uruchomienie działań przewidzianych w planie zarządzania kryzysowego może nastąpić tylko na zasadach określonych w procedurach. Ważną informacją jest fakt, że konkretne zagrożenie można uznać za sytuację kryzysową, gdy zaistnieją jednocześnie dwie ustawowe przesłanki wynikające z art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym:

- 1) zagrożenie musi wpływać negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska;
- 2) zagrożenie wywołuje znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Tryb uruchamiania sił i środków w sytuacjach kryzysowych jest uzależniony od obowiązującego stanu gotowości obronnej państwa oraz charakteru występującego zagrożenia – inny tryb obowiązuje w czasie pokoju, a inny w okresie kryzysu polityczno-militarnego lub wojny.

W zarządzaniu kryzysowym obowiązuje zasada klasyfikacji sił z punktu widzenia trybu uruchamiania. Na tej podstawie:

- 1) siły i środki natychmiastowego użycia (tzw. pierwszy rzut) to te, które w systemie całodobowych dyżurów przy pełnym stanie ukończenia (lub nie) mogą w ciągu kilku czy kilkunastu minut dotrzeć do miejsca zdarzenia i rozpocząć działania. Są to:
  - Państwowa i Ochotnicza Straż Pożarna,
  - Policja,
  - Zespoły Ratownictwa Medycznego,
  - Pogotowie: energetyczne, gazowe, wodno-kanalizacyjne, ciepłownicze.
- 2) siły i środki do użycia w drugim rzucie (o gotowości do użycia od kilku do kilkunastu godzin):
  - siły i środki wspierające, wspomagające ze szczebla nadrzędnego (np. komendy wojewódzkiej, głównej),
  - siły i środki (firm, instytucji prywatnych – z którymi podpisano odpowiednie umowy),

- sukcesywnie (w miarę potrzeb) wprowadzane rezerwy (drugie rzuty) Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczej Straży Pożarnej, Policji,
  - prywatne osoby z własnym sprzętem,
  - organizacje społeczne i humanitarne,
  - wolontariusze.
- 3) siły i środki do użycia w trzecim rzucie, o gotowości do działania od kilku godzin do kilkunastu dni:
- jednostki (pododdziały i oddziały) Sił Zbrojnych wraz ze swoim specjalistycznym sprzętem;
  - organizacje międzynarodowe ONZ, NATO (raczej w sytuacjach klęsk żywiołowych lub wojny)<sup>10</sup>.

Tryb uruchamiania sił i środków w sytuacjach kryzysowych opiera się na zasadzie stopniowego reagowania, adekwatnego do skali i rodzaju zagrożenia. Kluczową rolę w pierwszej fazie działań odgrywają organy samorządowe szczebla gminnego, które stanowią podstawowy poziom reagowania. W miarę eskalacji zagrożenia uruchamiane są kolejne szczeble zarządzania – powiatowy, wojewódzki oraz krajowy – zapewniające wsparcie organizacyjne i operacyjne.

Skuteczne zarządzanie kryzysowe opiera się nie tylko na działaniach podejmowanych przez organy administracji publicznej i służby ratownicze, ale także na właściwej komunikacji z obywatelami. Informowanie ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania w sytuacjach kryzysowych stanowi fundament bezpieczeństwa społecznego, ponieważ umożliwia odpowiednie przygotowanie się na potencjalne niebezpieczeństwo oraz minimalizuje ryzyko eskalacji strat<sup>11</sup>.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, obowiązek informowania społeczeństwa o zagrożeniach spoczywa na organach administracji publicznej właściwych na danym szczeblu<sup>12</sup>. Informacje te są integralną częścią planów zarządzania kryzysowego. Ustawa podkreśla konieczność zapewnienia „sprawnego obiegu informacji” zarówno pomiędzy organami administracji, jak i między administracją a ludnością. Odpowiednia polityka informacyjna wzmacnia zaufanie społeczne do instytucji państwa, redukuje chaos i panikę, a także mobilizuje obywateli do podjęcia właściwych działań ochronnych. W praktyce oznacza to, że skuteczność systemu zarządzania kryzysowego w dużej mierze zależy od jakości i sprawności komunikacji z mieszkańcami.

---

<sup>10</sup> M. Karpiuk, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 56.

<sup>11</sup> A. Misiuk, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Difin, Warszawa 2018, s. 121.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590), art. 9.

Celem informowania jest:

- 1) ostrzeżenie i alarmowanie – szybkie przekazanie wiadomości o zagrożeniu w celu natychmiastowego podjęcia działań ochronnych;
- 2) udzielanie wskazówek postępowania – przekazywanie instrukcji dotyczących ewakuacji, zabezpieczenia mienia, zachowania w sytuacjach nadzwyczajnych;
- 3) budowanie świadomości społecznej – edukowanie obywateli w zakresie potencjalnych zagrożeń, co sprzyja ograniczaniu paniki i kształtowaniu postaw proaktywnych.

Informowanie ludności odbywa się przy wykorzystaniu różnorodnych środków technicznych i organizacyjnych, takich jak:

- systemy alarmowe i syreny ostrzegawcze,
- media masowe (radio, telewizja, prasa),
- Internet i media społecznościowe,
- komunikaty SMS i alerty RCB,
- bezpośrednie komunikaty lokalne – ogłoszenia, tablice informacyjne, działania sołtysów, strony internetowe urzędów gmin i miast.

Aby informowanie ludności było skuteczne i przynosiło oczekiwane efekty, należy przestrzegać kilku zasad:

- 1) szybkość – informacja powinna być przekazana niezwłocznie po stwierdzeniu zagrożenia;
- 2) rzetelność i wiarygodność – komunikat musi opierać się na sprawdzonych danych, aby nie wywołać dezinformacji ani paniki;
- 3) zrozumiałość – treść powinna być dostosowana do odbiorcy, pozbawiona skomplikowanego języka urzędowego;
- 4) dostępność – informacje muszą docierać do jak najszerszego grona odbiorców, w tym do osób z niepełnosprawnościami;
- 5) powtarzalność i ciągłość – komunikaty muszą być aktualizowane i powtarzane, by zapewnić ich skuteczny odbiór<sup>13</sup>.

Współcześnie coraz większe znaczenie ma integracja tradycyjnych i nowoczesnych kanałów komunikacji, takich jak system Alert RCB, aplikacje mobilne czy media społecznościowe, które umożliwiają szybkie dotarcie do obywateli. Dzięki temu system informowania ludności staje się jednym z najważniejszych narzędzi zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony życia w sytuacjach kryzysowych.

---

<sup>13</sup> *Podstawy planowania cywilnego..., op. cit.*

## 2. STRUKTURA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W UKŁADZIE TERYTORIALNYM

Strukturę systemu zarządzania kryzysowego w układzie terytorialnym tworzą organy administracji na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym, a także centra zarządzania kryzysowego na tych szczeblach<sup>14</sup>.

Na szczeblu krajowym na strukturę zarządzania kryzysowego składają się:

- Prezes Rady Ministrów – koordynuje działania w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym nadzoruje funkcjonowanie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- Rada Ministrów – sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego – w jego skład wchodzi: Prezes Rady Ministrów – jako przewodniczący zespołu, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Publicznej, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych (jeżeli został powołany). Dodatkowo w posiedzeniach biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, następujące organy administracji rządowej:
  - a) ministrowie kierujący działami administracji rządowej: aktywów państwowych, budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, finansów publicznych, gospodarki, gospodarki morskiej, gospodarki wodnej, instytucji finansowych, informatyzacji, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, łączności, oświaty i wychowania, rolnictwa, sprawiedliwości, środowiska, transportu, zdrowia, pracy, zabezpieczenia społecznego, energii, gospodarki surowcami energetycznymi, żeglugi śródlądowej, klimatu,
  - b) Główny Geodeta Kraju, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Lekarz Weterynarii, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Obrony Cywilnej, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego, Pełnomocnik Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa<sup>15</sup>;
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

<sup>14</sup> W. Otwinowski, *Podstawy zarządzania kryzysowego...*, *op. cit.*, s. 38.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590), art. 8.

oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego. Pełni funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, w tym realizuje zadania związane z monitorowaniem zagrożeń, analizą sytuacji oraz koordynacją działań w sytuacjach kryzysowych na szczeblu krajowym.

Na szczeblu resortowym zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizują ministrowie kierujący działami administracji rządowej, stosownie do zakresu swojej właściwości. Zgodnie z art. 12 ustawy o zarządzaniu kryzysowym do ich zadań należy monitorowanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń, planowanie i realizacja przedsięwzięć mających na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym oraz przygotowanie administracji rządowej do reagowania w takich sytuacjach. Ministrowie uczestniczą również w usuwaniu skutków sytuacji kryzysowych w ramach właściwych działów administracji rządowej oraz współdziałają z innymi organami administracji publicznej i podmiotami systemu zarządzania kryzysowego. W celu realizacji tych zadań mogą oni powoływać zespoły o charakterze opiniodawczo-doradczym, których organizacja i tryb pracy określane są w aktach wewnętrznych<sup>16</sup>.

Na szczeblu wojewódzkim na strukturę zarządzania kryzysowego składają się:

- Wojewoda – jest organem administracji zespolonej w województwie odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe w tym regionie;
- Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego – to organ opiniodawczo-doradczy wojewody, wspierający go w podejmowaniu decyzji i kierowaniu działaniami w sprawach zarządzania kryzysowego;
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Na szczeblu powiatowym system Zarządzania Kryzysowego obejmuje:

- Starosta – odpowiada za zarządzanie kryzysowe w powiecie;
- Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego – jest organem powoływanym przez starostę, który wspiera go w wykonywaniu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie powiatowym;
- Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Na strukturę Zarządzania Kryzysowego w gminie składają się:

- Wójt/burmistrz/prezydent miasta – jest organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe na terenie swojej gminy;
- Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego – wspiera wójta/burmistrza/prezydenta w realizacji zadań związanych z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń w gminie;
- Gminne Centrum Zarządzania kryzysowego – tworzone fakultatywnie<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> *Ibidem*, art. 12.

<sup>17</sup> J. Gryz, K. Kozłowski, *Zarządzanie kryzysowe...*, *op. cit.*, s. 65.

System zarządzania kryzysowego w Polsce ma charakter wieloszczeblowy i opiera się na współpracy administracji rządowej i samorządowej. Zadania organów wyższego szczebla mają charakter strategiczny i koordynacyjny, natomiast jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za działania operacyjne i bezpośrednią pomoc obywatelom.

Na wszystkich szczeblach administracji publicznej obowiązują podobne zadania, różniące się jedynie zakresem terytorialnym i zakresem odpowiedzialności:

1. planowanie cywilne – przygotowywanie i aktualizacja planów zarządzania kryzysowego;
2. monitoring zagrożeń i ostrzeżenie – całodobowa obserwacja sytuacji oraz wymiana informacji;
3. reagowanie – uruchamianie procedur i kierowanie działaniami służb;
4. usuwanie skutków i odbudowa – odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej;
5. ochrona infrastruktury krytycznej – opracowanie procedur jej ochrony i planów zapewnienia ciągłości działania;
6. zasada „kto pierwszy wie, ten działa” – organ, który pierwszy otrzyma informację o zagrożeniu, ma obowiązek podjęcia działań i powiadomienia pozostałych<sup>18</sup>.

Poza zadaniami wspólnymi, każdy organ ma swoją rolę do wypełnienia.

Centralnym organem odpowiedzialnym za kierowanie systemem zarządzania kryzysowego jest Rada Ministrów, działająca w oparciu o Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. Prezes Rady Ministrów w sytuacji kryzysowej posiada prawo wydawania wiążących poleceń nie tylko organom administracji rządowej, ale również jednostkom samorządu terytorialnego, a także innym podmiotom państwowym i prywatnym<sup>19</sup>. Dzięki temu możliwa jest szybka i skuteczna reakcja w obliczu zagrożeń.

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego pełni funkcję organu opiniodawczo-doradczego Rady Ministrów. Do jego zadań należy m.in.:

- opiniowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego,
- inicjowanie i koordynacja działań w sytuacjach kryzysowych,
- rekomendowanie użycia sił i środków,
- analiza przebiegu zdarzeń kryzysowych i formułowanie wniosków.

Rząd, Prezesa Rady Ministrów i Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego obsługuje z kolei Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Do jego kompetencji należy m.in.:

---

<sup>18</sup> A. Misiuk, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego...*, op. cit., s. 121.

<sup>19</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, op. cit., s. 91.

- przygotowywanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- przygotowywanie projektów opinii i stanowisk Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- przygotowywanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- prowadzenie całodobowego monitoringu i wymiany informacji;
- zapewnienie obiegu informacji pomiędzy organami administracji publicznej;
- wsparcie w zakresie planowania cywilnego;
- koordynacja działań na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych odpowiadają za zarządzanie kryzysowe w zakresie swoich działów administracji. Do ich zadań należą m.in.:

- identyfikacja zagrożeń,
- opracowywanie planów reagowania,
- ochrona infrastruktury krytycznej,
- współdziałanie z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i wojewodami.

Wojewoda jest przedstawicielem rządu w terenie i pełni kluczową rolę w zarządzaniu kryzysowym na szczeblu województwa. Do jego zadań należy:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków sytuacji kryzysowych,
- koordynowanie działalności służb, inspekcji i straży,
- powoływanie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- organizowanie wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego.

Na szczeblu powiatu organem właściwym jest starosta. Do jego kompetencji należy:

- opracowywanie i realizacja Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego,
- powoływanie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- tworzenie powiatowego centrum zarządzania kryzysowego,
- kierowanie działaniami związanymi z reagowaniem i usuwaniem skutków zdarzeń na obszarze powiatu.

Na poziomie gminy zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Do ich zadań należy:

- opracowanie i aktualizacja Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego,
- powoływanie Gminnego/Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- organizowanie gminnego centrum zarządzania kryzysowego,
- bezpośrednie kierowanie działaniami w sytuacjach kryzysowych na obszarze gminy.

### 3. FUNKCJONOWANIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POWIECIE PRZASNYSKIM

Powiat przasnyski położony jest w północnej części województwa mazowieckiego, graniczy z województwem warmińsko-mazurskim z powiatem nidzickim od strony północnej, a z powiatem szczycieńskim od strony północno-zachodniej. Natomiast w województwie mazowieckim graniczy z powiatami:

- na wschodzie z ostrołęckim,
- na południowym wschodzie z makowskim,
- na południowym zachodzie z ciechanowskim,
- na zachodzie z mławskim.

Pod względem topograficznym powiat Przasnysz jest terenem równinnym. Obszar powiatu wynosi ok. 1,2 tys. km<sup>2</sup>, co stanowi około 0,4% powierzchni Polski, 3,4% ogólnej powierzchni województwa mazowieckiego. Według danych GUS powiat liczy od 53 tys. mieszkańców, a największe ośrodki to Przasnysz i Chorzele<sup>20</sup>. Średnie zaludnienie wynosi 43 osób/km<sup>2</sup>, co sprawia, że powiat zajmuje jedno z ostatnich miejsc na Mazowszu pod względem gęstości zaludnienia. Jego szerokość to 48,5 km, długość – 46 km i promień to 25 km<sup>21</sup>. W skład powiatu przasnyskiego wchodzi miasto Przasnysz oraz gminy: Przasnysz, Chorzele, Czernice Borowe, Krasne, Krzynowłoga Mała, Jednorozec. Samorządy terytorialne na swoim obszarze posiadają 186 sołectw.

Powiat przasnyski należy do obszarów o stosunkowo niskim stopniu uprzemysłowienia w skali województwa mazowieckiego. Gospodarka lokalna opiera się przede wszystkim na rolnictwie, przemyśle spożywczym i drzewnym oraz usługach, a także na drobnej działalności produkcyjnej. Władze samorządowe, dostrzegając ograniczenia wynikające ze słabej bazy przemysłowej, podejmują jednak aktywne działania zmierzające do stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi gospodarstwu. W tym celu przygotowano tereny inwestycyjne, takie jak Przasnyska Strefa Gospodarcza w Sierakowie oraz Podstrefa w Chorzelach, wyposażone w podstawową infrastrukturę techniczną obejmującą drogi dojazdowe, kanalizację sanitarną i deszczową, a także sieci wodociągowe, telekomunikacyjne i energetyczne.

Układ komunikacyjny powiatu jest dobrze rozwinięty, co ma znaczenie zarówno z punktu widzenia lokalnej gospodarki, jak i bezpieczeństwa. Przez teren powiatu przebiega droga krajowa nr 57, stanowiąca oś transportową w układzie północ–południe, a także kilka dróg wojewódzkich łączących Przasnysz z sąsiednimi miastami. Sieć tę uzupełniają setki kilometrów dróg powia-

<sup>20</sup> Powiat przasnyski w liczbach 2023, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023.

<sup>21</sup> <https://www.archiwum.straz-przasnysz.pl/komenda/polozenie-i-obszar-chroniony>.

towych i gminnych, które zapewniają dostępność komunikacyjną do mniejszych miejscowości. Transport kolejowy opiera się na linii szerokotorowej Olsztyn–Ostrołęka oraz linii wąskotorowej Maków Mazowiecki–Mława, jednak ruch na tych odcinkach został zawieszony. Znaczącym elementem infrastruktury energetycznej jest gazociąg tranzytowy Jamał–Europa Zachodnia, przebiegający przez gminę Krasne. Jego obecność podnosi znaczenie powiatu w systemie bezpieczeństwa energetycznego kraju, ale równocześnie stanowi potencjalne źródło zagrożeń.

Pod względem użytkowania terenu powiat przasnyski charakteryzuje się rolniczo-leśnym profilem. Dominują tu użytki rolne, które zajmują ponad połowę powierzchni, a znaczną część obszaru pokrywają lasy. Wody powierzchniowe zajmują jedynie kilka procent powierzchni, a podobny udział stanowią obszary chronione ze względu na swoje walory przyrodnicze. Niewielki odsetek powierzchni zajmują miasta, co wskazuje na zdecydowaną przewagę terenów wiejskich w strukturze przestrzennej powiatu.

Warunki naturalne sprawiają, że powiat narażony jest na występowanie zjawisk pogodowych i klimatycznych, które mogą mieć poważne skutki dla bezpieczeństwa mieszkańców.

Do najczęstszych zagrożeń należą pożary lasów, zabudowań mieszkalnych i gospodarczych, a także nieużytków rolnych. Duży udział terenów zalesionych, w tym o wysokim stopniu zagrożenia pożarowego, powoduje, że ryzyko wystąpienia pożarów należy traktować jako istotne i powtarzalne<sup>22</sup>. Klimat regionu sprzyja również pojawianiu się huraganów, burz i intensywnych opadów, które mogą prowadzić do lokalnych podtopień. Z drugiej strony powiat doświadcza okresowych susz, zawię śnieżnych oraz silnych mrozów, które oddziałują negatywnie na infrastrukturę, gospodarkę rolną i jakość życia mieszkańców.

Znaczącym źródłem zagrożeń są także rzeki i zbiorniki wodne zlokalizowane na terenie powiatu. Łączna długość cieków wodnych wynosi około 140 kilometrów, a do najważniejszych należą Omulew, Orzyc, Płodownica, Ulatówka, Węgiełka, Morawka i Pełta. Funkcjonuje tu także pięć zbiorników retencyjnych, zlokalizowanych między innymi w Karwaczu, Łojach i Chorzelach. Obecność tak rozbudowanej sieci wodnej oznacza, że w przypadku intensywnych opadów mogą wystąpić zagrożenia powodziowe, wymagające interwencji służb ratowniczych.

Choć na terenie powiatu nie funkcjonują zakłady przemysłowe zaliczane do obiektów o dużym lub zwiększonym ryzyku awarii, pewne zagrożenie stwarza przedsiębiorstwo produkcyjno-handlowe „WR” w Przasnyszu, które w proce-

---

<sup>22</sup> Raport o zagrożeniu pożarowym lasów w powiecie przasnyskim, Nadleśnictwo Przasnysz, Przasnysz 2023.

sach technologicznych wykorzystuje materiały niebezpieczne. Ryzyko pojawia się również w związku z transportem drogowym, w szczególności przewozem materiałów niebezpiecznych, co w połączeniu z natężeniem ruchu na drogach krajowych i wojewódzkich może generować poważne sytuacje kryzysowe.

Rolnictwo, będące podstawową gałęzią gospodarki powiatu, również stanowi źródło charakterystycznych zagrożeń. Najczęściej powtarzającym się problemem są wiosenne wypalania traw i resztek roślinnych. Pomimo obowiązujących zakazów i szeroko zakrojonych kampanii informacyjnych, praktyka ta wciąż powoduje liczne pożary, które rozprzestrzeniają się na sąsiednie pola, lasy i zabudowania. Nieodpowiednie magazynowanie płodów rolnych oraz zły stan techniczny wielu obiektów mieszkalnych i gospodarczych dodatkowo zwiększają ryzyko pożarowe.

Lasy powiatu, które obejmują blisko jedną trzecią jego powierzchni, zaliczane są w większości do pierwszej i drugiej kategorii zagrożenia pożarowego. Znajdują się tu liczne kompleksy leśne zarządzane przez Nadleśnictwa Przasnysz, Parciaki, Wielbark i Ciechanów. Największe zagrożenie pożarowe wiąże się z obecnością suchych traw i łatwopalnej roślinności, a także z bliskością skupisk ludzkich, co zwiększa prawdopodobieństwo zaprószenia ognia. W okresach wiosennych i letnich, zwłaszcza podczas suszy, liczba pożarów lasów wyraźnie wzrasta.

Specyfika zabudowy powiatu również ma wpływ na charakter występujących zagrożeń. W miastach, takich jak Przasnysz i Chorzele, istotną część stanowi zwarta zabudowa staromiejska. Składa się ona z kamienic o ścianach murowanych i drewnianej więźbie dachowej, co sprzyja szybkiemu rozprzestrzenianiu się ognia w razie pożaru. W nowszych częściach miast dominują osiedla domów jednorodzinnych oraz bloki mieszkalne o wysokości do czterech kondygnacji. Charakterystycznym problemem są wąskie i kręte ulice oraz parkujące pojazdy, które często utrudniają przejazd wozów strażackich. Na obszarach wiejskich dominuje zabudowa rolnicza, obejmująca niskie budynki mieszkalne i gospodarcze. W powiecie nie występują obiekty wysokie, poza nielicznymi wieżami kościelnymi i kominami zakładów przemysłowych.

Analiza uwarunkowań społeczno-gospodarczych, infrastrukturalnych i środowiskowych powiatu przasnyskiego wskazuje, że zagrożenia dla bezpieczeństwa mieszkańców mają głównie charakter lokalny i wynikają przede wszystkim z czynników naturalnych oraz działalności rolniczej i transportowej. Brak dużych zakładów przemysłowych o podwyższonym ryzyku awarii zmniejsza skalę zagrożeń technologicznych, jednak obecność gazociągu tranzytowego Jamał–Europa sprawia, że powiat należy uwzględnić w szerszym systemie bezpieczeństwa energetycznego. Wysoki udział lasów i użytków rolnych, duża liczba

rozproszonych zabudowań wiejskich oraz ograniczenia wynikające z charakteru miejskiej zabudowy powodują, że zarządzanie kryzysowe w powiecie wymaga szczególnej uwagi i wielokierunkowego podejścia, łączącego aspekty ochrony ludności, środowiska i infrastruktury.

Powiat przasnyski charakteryzuje się zróżnicowaną strukturą przestrzenną, obejmującą zarówno obszary rolnicze, tereny leśne, jak i rozwijające się ośrodki miejskie. Taka specyfika powoduje, że na jego obszarze mogą występować różnorodne zagrożenia, które mogą przekształcić się w sytuacje kryzysowe. Identyfikacja i klasyfikacja możliwych zdarzeń kryzysowych stanowi istotny element lokalnego systemu zarządzania kryzysowego, ponieważ umożliwia przygotowanie właściwych procedur reagowania, a także planów ochrony ludności i infrastruktury krytycznej. Analiza raportów wskazuje, że w powiecie przasnyskim mogą wystąpić:

- 1) katastrofy spowodowane siłami natury:
  - podtopienia opadowe, roztopowe,
  - wysoka temperatura, susza, upał,
  - niska temperatura, silny mróz;
  - intensywne opady śniegu, zawieje i zamieci śnieżne,
  - silny wiatr (huragan),
  - intensywne opady deszczu, burza (wyładowania atmosferyczne), grad;
- 2) katastrofy naturalne:
  - pożar przestrzenny lasu,
  - epidemia,
  - epizootie,
  - epifitoza;
- 3) katastrofy techniczne:
  - awaria systemu dostaw energii elektrycznej,
  - skażenia radiacyjne,
  - katastrofa budowlana,
  - katastrofa drogowa,
  - katastrofa lotnicza,
  - skażenia chemiczne,
  - awarie, zakłócenia w systemie dostaw ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego;
- 4) inne
  - terroryzm,
  - protesty społeczne<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Starostwo Powiatowe w Przasnyszu, Przasnysz 2023, s. 15.

Struktura zarządzania kryzysowego w powiecie przasnyskim składa się z:

1. Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (PZZK),
2. Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK).

Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (PZZK), odpowiada za przygotowywanie propozycji działań oraz opiniowanie Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, a także pełni funkcję doradczą dla Starosty Przasnyskiego. PZZK jest organem opiniodawczo-doradczym Starosty Przasnyskiego w sprawach zarządzania kryzysowego.

Do jego ustawowych zadań należą:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i ich prognozowanie;
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego;
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- opiniowanie Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego.

PZZK zapewnia harmonijne współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji samorządowej działających na obszarze powiatu i sprawne kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków oraz odtwarzania zasobów i infrastruktury.

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK) zapewnia ochronę przed zagrożeniami związanymi z klęskami żywiołowymi oraz innymi nadzwyczajnymi sytuacjami. Zostało ono utworzone w celu zapewnienia społeczeństwu powiatu podstawowych warunków ochrony przed niebezpieczeństwami związanymi z występowaniem klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń powodowanych siłami natury lub działalności człowieka.

PCZK zorganizowano w siedzibie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Przasnyszu, zapewniając całodobowy dyżur oraz przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i natychmiastowego podjęcia odpowiednich działań zmierzających do organizowania ochrony ludności przed zagrożeniami związanymi z zaistnieniem na terenie powiatu niebezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludności.

Jednostki organizacyjne, gminy, inspekcje czy służby powiatu mają obowiązek do natychmiastowego przekazywania informacji do PCZK o zaistniałych sytuacjach kryzysowych oraz innych zdarzeniach, które powodują zagrożenia dla ludzi i środowiska.

Bezpieczeństwo publiczne w powiecie wymaga sprawnego systemu reagowania na różnego rodzaju zagrożenia – zarówno naturalne, techniczne, jak i społeczne. Efektywność działań ratowniczych zależy od odpowiedniego przygotowania oraz skoordynowanego wykorzystania sił i środków pozostających w dyspozycji służb, inspekcji, straży, instytucji samorządowych oraz innych podmiotów. W niniejszym rozdziale przedstawiono bilans sił i środków przewidzianych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych na terenie powiatu przasnyskiego.

Podstawową rolę w systemie reagowania odgrywa Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Przasnyszu. Jednostka funkcjonuje całodobowo i dysponuje wyspecjalizowanymi siłami ratowniczymi oraz sprzętem, w tym samochodami gaśniczymi, samochodami specjalnymi, łodziami motorowymi, pompami, agregatami prądotwórczymi, sprzętem do neutralizacji substancji niebezpiecznych oraz środkami ochrony indywidualnej. Gotowość bojowa utrzymywana jest w trybie natychmiastowym – jednostki PSP mogą być zadysponowane do akcji zaraz po zgłoszeniu. Uzupełnieniem potencjału PSP są jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujące w gminach powiatu. Łącznie dysponują one blisko tysiącem druhów, kilkudziesięcioma samochodami pożarniczymi, motopompami, zestawami ratownictwa technicznego i medycznego. Czas osiągnięcia gotowości OSP wynosi średnio 20 minut od momentu zadysponowania. Siły te podejmują działania ratowniczo-gaśnicze, ewakuacyjne, neutralizują substancje niebezpieczne oraz wspierają inne służby w przypadku katastrof drogowych, powodzi, huraganów czy pożarów lasów.

Komenda Powiatowa Policji w Przasnyszu wraz z komisariatem w Chorzelażach i posterunkami w Krasnem oraz Jednorożcu zapewniają całodobową ochronę porządku publicznego. Policja dysponuje blisko setką funkcjonariuszy i kilkudziesięcioma radiowozami. Zadania formacji obejmują m.in. kierowanie ruchem, zabezpieczanie terenu działań ratowniczych, organizację objazdów, nadawanie komunikatów, zabezpieczanie mienia oraz działania przeciwdziałające aktom terrorystycznym i przestępczości kryminalnej. Mobilizacja sił następuje natychmiast po zgłoszeniu zdarzenia.

Na terenie powiatu funkcjonują zespoły ratownictwa medycznego w Przasnyszu, Chorzelażach i Jednorożcu, dysponujące karetkami typu „P” obsługiwany przez ratowników medycznych. Zabezpieczenie medyczne działań ratowniczych zapewnia także Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Przasnyszu, w skład którego wchodzi jedenaście oddziałów szpitalnych z 257 łózkami, w tym oddział intensywnej terapii, chirurgiczny, wewnętrzny, pediatryczny i psychiatryczny. Placówka zatrudnia kilkuset pracowników medycznych, w tym lekarzy, pielęgniarki, położne i ratowników. System uruchamiany jest poprzez Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Radomiu po zgłoszeniu pod numer alarmowy 112.

Istotnym elementem reagowania na sytuacje kryzysowe są jednostki odpowiedzialne za utrzymanie i przejezdność dróg. Powiatowy Zarząd Dróg w Przasnyszu oraz firmy obsługujące drogi gminne dysponują specjalistycznym sprzętem, takim jak piaskarki, ciągniki, samochody dostawcze, pilarki czy maszyny do prac zimowego utrzymania dróg. Zadania obejmują usuwanie skutków intensywnych opadów śniegu, huraganów, podtopień oraz innych zdarzeń zagrażających infrastrukturze transportowej.

Sanepid odpowiada za działania w przypadku zagrożeń epidemiologicznych, skażeń chemicznych czy radiacyjnych. W razie potrzeby jednostka prowadzi identyfikację czynników chorobotwórczych, wyznacza strefy skażenia i koordynuje działania przeciwepidemiczne. Działania uruchamiane są niezwłocznie po potwierdzeniu zagrożenia przez inspektora sanitarnego.

W przypadku epizootii lub zagrożeń biologicznych zwierząt kluczową rolę pełni Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Przasnyszu. Instytucja współpracuje z lekarzami prywatnymi, prowadzi monitoring chorób zakaźnych zwierząt, izoluje strefy objęte chorobą i realizuje procedury przeciwepidemiczne zgodnie z planami obronnymi.

Inspektorat Nadzoru Budowlanego nadzoruje działania w przypadku katastrof budowlanych, ocenia skalę zniszczeń, wskazuje niezbędne prace porządkowe i zabezpieczające oraz bada przyczyny zdarzeń. Uruchamiany jest po zgłoszeniu zagrożenia i współpracuje z innymi służbami w zakresie bezpieczeństwa obiektów i infrastruktury.

Na terenie powiatu działają Nadleśnictwo Przasnysz i Nadleśnictwo Parciaki. Dysponują one pracownikami terenowymi oraz sprzętem technicznym (ciągniki, cysterny wodne, piły motorowe, pług leśny). Do ich zadań należy prowadzenie rozpoznania zagrożeń, nadzór nad terenami leśnymi, organizowanie dozoru przeciwpożarowego oraz wspieranie PSP i OSP w akcjach gaśniczych i usuwaniu skutków klęsk żywiołowych.

Dostawy energii elektrycznej na terenie powiatu zapewniają PGE Dystrybucja S.A. (Rejon Ostrołęka) oraz ENERGA Operator S.A. (Oddział Płock). W przypadku awarii firmy te dysponują ekipami naprawczymi i specjalistycznym sprzętem. Mobilizacja sił następuje natychmiast po zgłoszeniu przerw w dostawie energii.

Bilans sił i środków powiatu przasnyskiego wskazuje na dobrze rozwinięty i zróżnicowany system reagowania kryzysowego. Na jego czele stoją Państwowa Straż Pożarna i Policja, które zapewniają natychmiastową gotowość bojową. Wsparciem są liczne jednostki OSP, system ratownictwa medycznego, placówki opieki zdrowotnej oraz wyspecjalizowane inspekcje (sanepid, weterynaria, nadzór budowlany). Potencjał wspierają również instytucje odpowiedzialne za utrzymanie dróg, nadleśnictwa oraz podmioty energetyczne. Silną stroną sys-

temu jest rozbudowana sieć OSP i szeroka dostępność służb ratowniczych, natomiast ograniczeniem mogą być godziny pracy części instytucji administracyjnych (np. PINB, PZD), które w godzinach nocnych i weekendowych wymagają wsparcia dyżurów alarmowych. Całość stanowi jednak kompleksowy mechanizm, który pozwala na skuteczne reagowanie na większość zagrożeń występujących na obszarze powiatu.

Jednym z głównych problemów jest ograniczona liczba ćwiczeń praktycznych obejmujących wszystkie służby i instytucje. Ćwiczenia tego rodzaju odbywają się stosunkowo rzadko, a tymczasem to one pozwalają na realne sprawdzenie współpracy, szybkości reakcji i skuteczności procedur. Dodatkowo ćwiczenia dotyczą jednego typu zagrożenia tj.:

- 11 kwietnia 2025 r. – Ćwiczenia Specjalistycznych Sekcji Ratownictwa Wodno-Nurkowego, dotyczyły doskonalenia technik ratownictwa wodnego i nurkowania. Brały w nich udział Specjalistyczne Sekcje Ratownictwa Wodno-Nurkowego z Przasnysza i Ostrołęki;
- 18 marca 2024 r. – „Opalenie 2024”. Ćwiczenia dotyczyły prowadzenia akcji gaśniczej na terenie leśnym, sprawdzanie tras dojazdowych, dostępność wody, sprzętu i łączności. Brały w nich udział jednostki OSP z Chorzel i Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza PSP Przasnysz;
- 22 marca 2023 r. – Ćwiczenia w kompleksie leśnym w Karwaczu – brały w nich udział wybrane jednostki OPS z gmin Przasnysz, Krasne i Czernice Borowe.

Brak regularnych, szeroko zakrojonych działań szkoleniowych może prowadzić do sytuacji, w której w razie poważnego kryzysu współdziałanie poszczególnych podmiotów okaże się niewystarczające.

Kolejnym ograniczeniem jest poziom wyposażenia technicznego, szczególnie w jednostkach Ochotniczych Straży Pożarnych, które w powiecie przasnyskim odgrywają kluczową rolę w pierwszej reakcji na zdarzenia kryzysowe. Choć system OSP jest dobrze rozwinięty i zakorzeniony w społeczności lokalnej, to w wielu przypadkach jednostki dysponują przestarzałym sprzętem, co może wpływać na skuteczność prowadzonych działań.

Wyzwania pojawiają się również w obszarze komunikacji z mieszkańcami. Istniejące systemy ostrzegania i alarmowania, oparte głównie na tradycyjnych syrenach, są niewystarczające w kontekście współczesnych zagrożeń. Coraz większe znaczenie mają nowoczesne formy komunikacji, takie jak aplikacje mobilne czy systemy powiadomień SMS, które w powiecie nie są jeszcze w pełni rozwinięte.

Wreszcie, należy zwrócić uwagę na nowe typy zagrożeń, takie jak cyberataki czy ekstremalne zjawiska pogodowe związane ze zmianami klimatu. Obecne dokumenty planistyczne powiatu przasnyskiego nie w pełni uwzględniają te ryzyka, co stanowi poważne wyzwanie na przyszłość.

Uogólniając, system zarządzania kryzysowego w powiecie przasnyskim funkcjonuje poprawnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednak jego dalszy rozwój wymaga modernizacji, zwłaszcza w zakresie szkolenia, sprzętu oraz nowoczesnych technologii ostrzegania i komunikacji. Wzmocnienie tych elementów pozwoli na lepsze przygotowanie społeczności lokalnej do reagowania na różnorodne sytuacje kryzysowe i zwiększy odporność całego systemu.

Zarządzanie kryzysowe stanowi jeden z kluczowych elementów zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz sprawnego funkcjonowania państwa i jego jednostek terytorialnych. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że system ten, choć złożony i wieloszczeblowy, opiera się na wspólnych zasadach, takich jak zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Na przykładzie powiatu przasnyskiego można zauważyć, że skuteczność zarządzania kryzysowego zależy od ścisłej współpracy wielu podmiotów – administracji publicznej, służb ratowniczych, instytucji lokalnych, a także mieszkańców. Powiat posiada odpowiednie struktury i zasoby, aby skutecznie reagować na najczęściej występujące zagrożenia, takie jak powodzie, pożary czy awarie techniczne, jednak pojawiają się także nowe wyzwania, zwłaszcza w zakresie ochrony przed cyberzagrożeniami, modernizacji systemu ostrzegania oraz podnoszenia świadomości społecznej w obszarze bezpieczeństwa.

Podsumowując, można stwierdzić, że zarządzanie kryzysowe na szczeblu powiatu przasnyskiego jest dobrze zorganizowane i funkcjonuje w sposób umożliwiający skuteczne reagowanie na zagrożenia. Jednocześnie wymaga ono dalszego doskonalenia i adaptacji do zmieniających się warunków oraz pojawiających się nowych rodzajów ryzyka. Właściwe ukierunkowanie działań i kontynuacja współpracy wszystkich zaangażowanych podmiotów daje jednak podstawy do stwierdzenia, że system ten ma potencjał, aby sprostać zarówno obecnym, jak i przyszłym wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa.

## **BIBLIOGRAFIA (wybrana)**

- Gryz J., Kozłowski K., *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Difin, Warszawa 2007.
- Karpiuk M., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011.
- Misiuk A., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Difin, Warszawa 2018.
- Otwinowski W., *Podstawy zarządzania kryzysowego i systemu obronnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2015.
- Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, DANMAR, Warszawa 2005.



Tomasz OSYPIUK

# DZIAŁANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RZECZ OCHRONY LUDNOŚCI W PRZYPADKU ZDARZENIA RADIACYJNEGO

## 1. ISTOTA I ZAKRES DZIAŁANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Samorząd terytorialny stanowi fundament zdecentralizowanego modelu administracji publicznej w Polsce. Jest formą organizacji społeczności lokalnej, która – zgodnie z Konstytucją RP – realizuje znaczną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>1</sup>. Podstawą jego funkcjonowania jest zasada pomocniczości, zgodnie z którą zadania powinny być wykonywane możliwie najbliżej obywatela, przez instytucje najlepiej znające lokalne potrzeby i specyfikę regionu<sup>2</sup>. W literaturze podkreśla się, że samorząd terytorialny jest zarówno instytucją prawa publicznego, jak i wspólnotą mieszkańców wyposażoną w osobowość prawną, własny majątek oraz zdolność do podejmowania decyzji administracyjnych<sup>3</sup>.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. samorząd terytorialny został ujęty w sposób jednoznaczny i systemowy. Określa ona jego pozycję jako podmiotu wykonującego zadania publiczne niezastrzeżone dla

<sup>1</sup> P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2023, art. 15. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806609/736712?tocHit=1&cm=URELATIONS> (data dostępu: 5.07.2025 r.).

<sup>2</sup> *Ibidem*, Preambuła.

<sup>3</sup> P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 165. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806759/736862?tocHit=1&cm=URELATIONS> (data dostępu: 5.07.2025 r.).

organów administracji rządowej, co stanowi kluczowy element decentralizacji państwa, a także zapewnia samorządowi ochronę samodzielności, gwarantując mu udział w dochodach publicznych oraz prawo do sądowej ochrony przeciwko naruszeniu tej samodzielności<sup>4</sup>. Dzięki tym zapisom samorząd terytorialny jest nie tylko wykonawcą zadań delegowanych, ale realnym podmiotem polityki publicznej, posiadającym zdolność do kształtowania lokalnego środowiska bezpieczeństwa.

W ujęciu teoretycznym samorząd terytorialny pełni funkcje, które są istotne także z perspektywy bezpieczeństwa publicznego. Samorząd tworzy warunki do funkcjonowania lokalnych instytucji i usług publicznych, współpracuje z administracją rządową, służbami oraz organizacjami społecznymi, a także posiada możliwość stanowienia prawa miejscowego. W kontekście ochrony ludności oznacza to zdolność samorządu do tworzenia lokalnych planów zarządzania kryzysowego, koordynowania działań służb ratowniczych i organizowania systemów ostrzegania.

Istotnym elementem definicji samorządu terytorialnego jest jego dwupoziomowość: z jednej strony stanowi on wspólnotę mieszkańców, z drugiej zaś – zorganizowaną strukturę administracyjną wyposażoną w organy władzy publicznej. Wspólnota ta jest podstawą legitymizacji działań samorządu, który wykonuje zadania publiczne nie jako przedstawiciel rządu, lecz jako podmiot autonomiczny, posiadający kompetencje wynikające bezpośrednio z ustaw. Należy podkreślić, że kluczowym wyróżnikiem samorządności jest jej „oddolny” charakter – decyzje podejmowane są na poziomie lokalnym, przy udziale mieszkańców lub ich reprezentantów<sup>5</sup>.

Jednostki samorządowe wykonują swe zadania w samodzielnie, w granicach kompetencji określonych w ustawach. Konstytucja RP określa, że istnieje trójstopniowy podział terytorialny, który opiera się na trzech podstawowych szczeblach samorządowych: gminy, powiatu i województwa<sup>6</sup>. Każdy z nich został wyposażony w odrębny zakres zadań i kompetencji, co pozwala na zorganizowanie bezpieczeństwa publicznego w sposób odpowiadający skali potencjalnych zagrożeń. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu, zajmuje się bezpieczeństwem najbliższym mieszkańcom. Powiat pełni funkcję koordynacyjną, zaś

---

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 163 i art. 165.

<sup>5</sup> A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016, s. 15.

<sup>6</sup> B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Wyd. A. Abramskiego, Katowice 1994, s. 98.

województwo odpowiada za działania strategiczne, które wymagają współpracy między powiatami lub mają znaczenie regionalne<sup>7</sup>. Rozwiązanie to odzwierciedla zasadę subsydiarności oraz praktyczne potrzeby związane z zarządzaniem zagrożeniami.

Samorząd terytorialny pełni także istotną rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego, szczególnie w kontekście zagrożeń radiacyjnych. To na jego poziomie funkcjonują takie instrumenty jak gminne i powiatowe centra zarządzania kryzysowego, lokalne plany zarządzania kryzysowego, systemy ostrzegania i alarmowania ludności oraz mechanizmy współpracy ze służbami ratowniczymi. W praktyce oznacza to, że w przypadku zagrożenia radiacyjnego samorząd staje się pierwszym miejscem organizacji działań ochronnych – od przekazywania komunikatów i organizacji potencjalnej ewakuacji, po wspieranie służb w reagowaniu i zapewnianiu wsparcia mieszkańcom.

Z punktu widzenia systemu bezpieczeństwa narodowego samorząd terytorialny stanowi jeden z jego kluczowych elementów. W literaturze przedmiotu wielokrotnie podkreśla się, że bezpieczeństwo lokalne jest fundamentem bezpieczeństwa państwa jako całości<sup>8</sup>. Wynika to z faktu, że znaczna część zagrożeń – w tym skażenia radiacyjne o charakterze miejscowym lub regionalnym – ujawnia się na poziomie lokalnym i wymaga natychmiastowej reakcji władz najbliższych mieszkańcom. Dlatego samorząd, jako struktura zdecentralizowana i elastyczna, jest najlepiej przygotowany do podejmowania działań pierwszego kontaktu.

W praktyce oznacza to, że samorząd terytorialny jest nie tylko wykonawcą zadań administracyjnych, ale również aktywnym organizatorem bezpieczeństwa. W przypadku zagrożeń radiacyjnych szczególnego znaczenia nabiera jego rola w zapewnianiu ciągłości informacyjnej, przekazywaniu ostrzeżeń, przygotowaniu miejsc ewakuacji oraz organizacji wsparcia dla mieszkańców. Na poziomie gminnym funkcjonują także lokalne zespoły zarządzania kryzysowego, które opracowują analizy zagrożeń oraz plany reagowania, uwzględniające również scenariusze zdarzeń radiacyjnych.

Miejsce jednostek samorządu terytorialnego, w szeroko pojętym systemie bezpieczeństwa państwa przedstawiono w tabeli 1.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>8</sup> E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009, s. 96.

**Tabela 1. Miejsce JST w systemie bezpieczeństwa narodowego**

Poziom systemu	Podmioty	Charakter kompetencji	Znaczenie dla ochrony ludności
Strategiczny (krajowy)	Rada Ministrów, RCB, PAA	Ustalanie polityki bezpieczeństwa, koordynacja międzyresortowa	Zapewnienie standardów, wsparcie systemowe, nadzór nad reagowaniem
Regionalny	Wojewoda, marszałek województwa, WCZK	Planowanie regionalne, decyzje operacyjne	Koordynacja dużych zdarzeń, integracja zasobów
Powiatowy	Starosta, PCZK	Działania ponadgminne, wsparcie gmin, ocena ryzyka	Łączenie zasobów lokalnych, organizacja wsparcia służb
Lokalny (gmina)	Wójt / burmistrz / prezydent, GCZK	Bezpośrednia ochrona ludności, reagowanie „tu i teraz”	Ostrzeżenie, ewakuacja, działania ratownicze, pomoc mieszkańcom
Operacyjny / wykonawczy	PSP, Policja, OSP, WOT, straże gminne	Realizacja działań ratowniczych	Neutralizacja skutków zdarzenia, ewakuacja, zabezpieczenie terenu

Źródło: opracowanie własne.

Znaczącym atutem samorządu terytorialnego jest również jego umiejętność współpracy z lokalnymi służbami – szczególnie strażą pożarną (PSP i OSP), Policją, strażami gminnymi oraz jednostkami Wojsk Obrony Terytorialnej. Samorząd często dysponuje także wiedzą dotyczącą lokalnej infrastruktury, dróg ewakuacyjnych, obiektów użyteczności publicznej i potencjalnych miejsc przyjęcia ludności poszkodowanej. Te zasoby informacyjne i organizacyjne stają się nieocenione podczas reagowania na sytuacje zagrożeń radiacyjnych, które wymagają dokładnego planowania oraz synchronizacji działań wielu podmiotów.

Pojęcie samorządu terytorialnego obejmuje zarówno wspólnotę mieszkańców, jak i strukturę administracyjną realizującą zadania publiczne na poziomie lokalnym i regionalnym. Jego funkcjonowanie jest zakorzenione w Konstytucji RP i ustawach ustrojowych, które nadają mu samodzielność, osobowość prawną oraz szeroki zakres odpowiedzialności. Z perspektywy bezpieczeństwa państwa samorząd odgrywa rolę pierwszego ogniwa reagowania na sytuacje kryzysowe, w tym zagrożenia radiacyjne. Decentralizacja administracji, wiedza o lokalnych uwarunkowaniach oraz zdolność do szybkiej mobilizacji zasobów sprawiają, że samorząd jest kluczowym elementem systemu ochrony ludności.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z administracją rządową oraz służbami ratowniczymi stanowi kluczowy element systemu bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza w przypadku zagrożeń o charakterze radiacyjnym. System

ochrony ludności w Polsce działa bowiem w oparciu o zasadę współdziałania podmiotów publicznych, w której każda instytucja realizuje określone ustawowo zadania, ale skuteczność działań zależy od poziomu wymiany informacji, koordynacji i zdolności operacyjnych. W praktyce oznacza to konieczność stałego, wielowymiarowego kontaktu pomiędzy samorządem, a organami administracji rządowej oraz służbami ratowniczymi.

W kontekście administracji rządowej najważniejszą rolę w obszarze bezpieczeństwa publicznego odgrywa wojewoda, który pełni funkcję przedstawiciela Rady Ministrów w terenie i sprawuje nadzór nad działaniami związanymi z zarządzaniem kryzysowym. Zgodnie z ustawą o wojewodzie oraz ustawie o zarządzaniu kryzysowym, wojewoda koordynuje działania służb podległych administracji rządowej, w tym Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz inspekcji specjalistycznych<sup>9</sup>. W przypadku zdarzeń radiacyjnych wojewoda staje się centralną osobą odpowiedzialną za podejmowanie decyzji o skali regionalnej, zarządzanie zasobami oraz komunikację z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa.

Na poziomie lokalnym samorządy współpracują z wieloma służbami ratowniczymi i formacjami odpowiedzialnymi za reagowanie kryzysowe, a zakres tej współpracy określają zarówno ustawy, jak i lokalne plany zarządzania kryzysowego. Do kluczowych partnerów JST należą: Państwowa Straż Pożarna (PSP), Ochotnicza Straż Pożarna (OSP), Policja, Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT), Straż Miejska/Gminna, a także służby sanitarne, weterynaryjne, inspekcja ochrony środowiska oraz jednostki ochrony zdrowia. W sytuacjach wymagających specjalistycznych informacji (np. pomiar skażeń), JST współpracuje także z instytucjami wyspecjalizowanymi, takimi jak Państwowa Agencja Atomistyki (PAA).

Współpraca samorządu terytorialnego z administracją rządową realizuje się przede wszystkim poprzez funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego na poziomie województwa, powiatu i gminy. Każdy z tych szczebli posiada własne centrum zarządzania kryzysowego oraz zespół zarządzania kryzysowego, którego zadaniem jest monitorowanie zagrożeń, planowanie, wymiana informacji oraz koordynacja działań służb<sup>10</sup>. W przypadku zagrożeń radiacyjnych szczególnie istotna jest współpraca z wojewódzkim centrum, które pozostaje w stałym kontakcie z RCB oraz Państwową Agencją Atomistyki, odpowiedzialną za system wczesnego wykrywania skażeń radiacyjnych.

W praktyce współdziałanie samorządu ze służbami ratowniczymi opiera się na dwóch filarach: koordynacji działań operacyjnych oraz wsparciu logistycznym

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2025, poz. 428), art. 22.

<sup>10</sup> <https://www.gov.pl/web/rcb/obieg-informacji-i-rola-rcb-w-systemie-zarzadzania-kryzysowego> (data dostępu: 5.07.2025 r.).

i organizacyjnym. Służby ratownicze, takie jak PSP czy Policja, odpowiadają za działania *stricto* interwencyjne: zabezpieczenie miejsca zdarzenia, ewakuację terenów zagrożonych, udzielanie pomocy poszkodowanym oraz neutralizowanie skutków zagrożeń. Samorząd natomiast organizuje zaplecze: zapewnia miejsca ewakuacji, transport, zaplecze socjalne, prowadzi komunikację z mieszkańcami, a także odpowiada za odtwarzanie normalnego funkcjonowania życia publicznego po zdarzeniu.

Szczególnie istotna w przypadku zagrożeń radiacyjnych jest współpraca z Wojskami Obrony Terytorialnej, które na mocy ustawy o obronie Ojczyzny wspierają administrację cywilną w działaniach kryzysowych. WOT dysponują zasobami umożliwiającymi szybkie rozwinięcie punktów kontrolnych, pomoc w ewakuacji, wsparcie logistyczne, a w razie potrzeby – również prowadzenie pomiarów skażeń przy użyciu wojskowych detektorów<sup>11</sup>. W sytuacji kryzysowej JST mogą także uzyskać wsparcie od Policji (np. przy organizacji ruchu i zabezpieczeniu terenu), PSP (np. w zakresie dekontaminacji), a nawet specjalistycznych służb, takich jak inspektoraty sanitarne.

Współdziałanie pomiędzy samorządem terytorialnym a służbami ratowniczymi oraz administracją rządową wymaga nie tylko odpowiedniej struktury prawnej, ale także skutecznych procedur i praktycznych rozwiązań. W sytuacjach nagłych, zwłaszcza takich jak zdarzenia radiacyjne, liczy się przede wszystkim czas reakcji, dostępność zasobów oraz sprawność komunikacji. Dlatego system zarządzania kryzysowego opiera się na ścisłym podziale ról i odpowiedzialności, przedstawionych w tabeli 2.

W praktyce współpraca ta ma charakter zarówno stały, jak i interwencyjny. W okresie bez zagrożeń JST uczestniczą w szkoleniach, ćwiczeniach i konsultacjach organizowanych przez administrację rządową oraz służby ratownicze. Ćwiczenia te są kluczowe, gdyż pozwalają na sprawdzenie gotowości operacyjnej, przetestowanie systemów alarmowania, komunikacji i ewakuacji, a także określenie potencjalnych słabych punktów w lokalnych planach zarządzania kryzysowego.

Natomiast w momencie wystąpienia zagrożenia radiacyjnego system przechodzi natychmiast w tryb działania. Gminne, powiatowe i wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego wprowadzają procedury alarmowe, służby ratownicze podejmują odpowiednie czynności operacyjne, a JST organizują zaplecze socjalne i komunikacyjne dla ludności. Współpraca z PAA, która na bieżąco monitoruje poziom promieniowania, jest wówczas kluczowa, podobnie jak współpraca z RCB odpowiedzialnym za przekazywanie komunikatów i rekomendacji na szczebel lokalny<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2025, poz. 825 z późn. zm.), art. 11, art. 22.

<sup>12</sup> <https://www.gov.pl/web/paa/ocena-sytuacji-radiacyjnej-kraju> (data dostępu: 5.11.2025 r.).

Tabela 2. Zakres współpracy JST z administracją rządową i służbami ratowniczymi

Podmiot	Forma współpracy z JST	Zakres kompetencji	Znaczenie w przypadku zagrożenia radiacyjnego
Wojewoda	Koordinacja działań kryzysowych, nadzór nad służbami	Wydawanie decyzji strategicznych, kierowanie ewakuacją	Uzgodnienia z RCB, decyzje o zasięgu regionalnym
RCB	Przekazywanie ostrzeżeń, łączność z WCZK	Monitorowanie sytuacji w kraju, dystrybucja komunikatów	Rozsyłanie alertów RCB, koordynacja informacji
PAA	Pomiar i analiza skażeń, konsultacje	Nadzór nad systemem wczesnego wykrywania skażeń	Ocena ryzyka, prognozy skażeń, rekomendacje dla JST
PSP	Działania ratownicze, dekontaminacja	Zabezpieczenie miejsc zdarzeń, ewakuacja, ratownictwo chemiczne	Usuwanie skutków skażeń, działania HAZMAT
Policja	Zabezpieczenie terenu, regulacja ruchu	Utrzymanie porządku publicznego	Ograniczenie dostępu do stref skażenia
WOT	Wsparcie logistyczne i operacyjne	Pomoc administracji publicznej	Ewakuacja, patrole, pomiary taktyczne
OSP	Działania ratownicze na poziomie lokalnym	Wsparcie PSP w akcjach	Szybkie działania wstępne, lokalne systemy alarmowe

Źródło: opracowanie własne.

Współpraca samorządu terytorialnego z administracją rządową i służbami ratowniczymi jest fundamentem skutecznego systemu ochrony ludności. Działania te opierają się na precyzyjnie określonych rolach oraz obowiązku wzajemnej wymiany informacji. W obliczu zagrożeń radiacyjnych współdziałanie nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ wymaga szybkiego przepływu danych z wyspecjalizowanych instytucji, koordynacji działań służb ratowniczych oraz organizacji wsparcia dla mieszkańców. Tylko spójne działania na wszystkich poziomach administracji publicznej mogą zapewnić skuteczną ochronę ludności.

## 2. ZDARZENIE RADIACYJNE JAKO ZAGROŻENIE DLA LUDNOŚCI I ŚRODOWISKA

Zdarzenia radiacyjne definiuje się jako wydarzenia, które mają miejsce zarówno na terenie danego kraju lub też poza jego granicami, *stricte* powiązane ze źródłem promieniowania jonizującego, materiałami jądrowymi, a także odpadami lub innymi substancjami promieniotwórczymi, które powodują lub też

mogą spowodować zagrożenie stwarzające przekroczenie wartości granicznych dawki promieniowania jonizującego określonej w obowiązujących przepisach, co powoduje potrzebę podjęcia niezbędnych działań w celu ochrony ludności, mienia i środowiska<sup>13</sup>. Definicja ta odnosi się do wszelkich awarii technicznych, nieprawidłowości w organizacji, błędów ludzkich, celowych działań oraz zjawisk naturalnych, które mogą mieć wpływ na infrastrukturę. Zgodnie z zapisami ustawy Prawo atomowe, zdarzeniem radiacyjnym jest „każde zdarzenie związane z narażeniem na promieniowanie jonizujące, które może prowadzić do zagrożenia zdrowia ludzi, środowiska lub bezpieczeństwa publicznego”<sup>14</sup>.

W klasyfikacji międzynarodowej, stosowanej m.in. przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej – MAEA (ang. International Atomic Energy Agency – IAEA), zdarzenia radiacyjne mogą wynikać z awarii zaistniałych w obiektach jądrowych, incydentów podczas transportu materiałów radioaktywnych, użytkowania źródeł promieniotwórczych oraz niewłaściwego przechowywania odpadów promieniotwórczych. MAEA we współpracy z Agencją Energii Jądrowej OECD wprowadziły Międzynarodową Skalę Zdarzeń Jądrowych i Radiologicznych INES (ang. International Nuclear and Radiological Event Scale), która pozwala na szybką i merytoryczną ocenę poziomu zdarzenia w siedmiostopniowej skali, ułatwiającą zarządzanie informacją i podejmowaniem decyzji.

Państwowa Agencja Atomistyki uszczegółowiła kategorie zdarzeń radiacyjnych w krajowych przepisach. Wyszczególnione w nich zostały m.in.: zdarzenia w instalacjach jądrowych, zdarzenia potencjalnie niebezpieczne, incydenty związane z radioterapią, zdarzenia w czasie transportu oraz przypadki nielegalnych źródeł promieniowania. Podział ten ma szczególne znaczenie dla właściwego funkcjonowania systemu ostrzegania ludności oraz reagowania kryzysowego, ponieważ pozwala określić, jakie działania operacyjne powinny zostać podjęte przez służby oraz jakie procedury należy wdrożyć w JST.

Zdarzenia radiacyjne można również sklasyfikować ze względu na źródło promieniowania oraz na charakter zagrożenia. Pod względem źródła można wyróżnić zdarzenia związane z promieniowaniem naturalnym, technologicznym, a także związane z niekontrolowanymi źródłami promieniowania. Należy podkreślić, że zagrożenia naturalne, np. podwyższony poziom radonu, mają charakter długotrwały, podczas gdy zdarzenia technologiczne przyjmują charakter gwałtowny i nagły, co wymaga natychmiastowego reagowania ze strony służb i administracji publicznej<sup>15</sup>. Natomiast, ze względu na charakter zagrożenia, można je podzielić:

<sup>13</sup> <https://www.gov.pl/web/paa/reagowanie-w-zdarzeniach-radiacyjnych> (data dostępu: 5.11.2025 r.).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz.U. 2024, poz. 1277 z późn. zm.), art. 3.

<sup>15</sup> <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ionizing-radiation-and-health-effects> (data dostępu: 5.11.2025 r.).

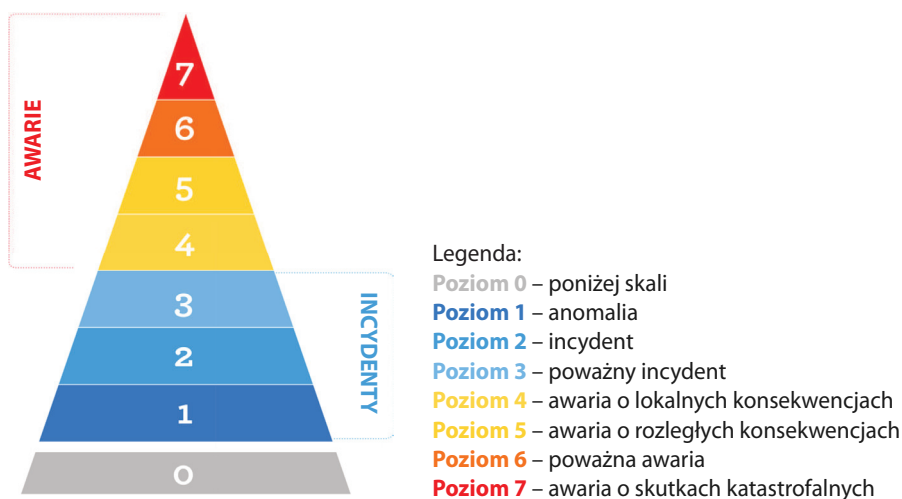
- zdarzenia natychmiastowe, które wymagają pilnej interwencji, przykładowo: uwolnienie radioaktywnego materiału z instalacji przemysłowej,
- zdarzenia rozciągnięte w czasie, np. skażenie u osób narażonych zawodowo,
- zdarzenia potencjalne, mogące doprowadzić do skażenia, lecz wykryto je na wczesnym etapie.

Powyższa klasyfikacja jest istotna w planowaniu działań realizowanych przez służby, RCB, PAA oraz samorządy terytorialne, które muszą dostosować swoje lokalne plany do specyfiki zagrożeń mogących wystąpić na ich terenie.

W kontekście zarządzania kryzysowego szczególnie ważne jest rozróżnienie powstałych zdarzeń. Zdarzenia radiologiczne dotyczą przede wszystkim niekontrolowanych źródeł promieniowania, stosowanych najczęściej w przemyśle lub medycynie, natomiast awaria jądrowa związana jest z energetyką jądrową i obejmuje utratę kontroli nad reakcją rozszczepienia. Różnica ta ma kluczowe znaczenie dla skali potencjalnych skutków oraz zakresu działań JST, które w przypadku awarii jądrowej mogą obejmować masową ewakuację, dystrybucję preparatów jodowych, zapewnienie miejsc schronienia i organizację długoterminowego wsparcia dla ludności.

Istotnym elementem klasyfikacji zdarzeń radiacyjnych jest również określenie skali ich skutków. Podział ten pozwala organom administracji publicznej – w tym samorządom terytorialnym – dobrać adekwatne procedury reagowania. Skala INES, przedstawiona na rysunku 1, umożliwia realną ocenę zagrożenia w sposób zrozumiały zarówno dla specjalistów, jak i decydentów odpowiedzialnych za ochronę ludności.

Rysunek 1. Międzynarodowa Skala Zdarzeń Jądrowych i Radiologicznych



Źródło: <https://www.gov.pl/web/paa/>.

Zdarzenia określone poziomem od 0 do 2 mają zazwyczaj charakter lokalny i ograniczony, natomiast poziomem od 3 do 7 wymagają realizacji działań o charakterze regionalnym lub międzynarodowym, często z udziałem licznych służb i instytucji.

Samorządy terytorialne również korzystają z powyższej klasyfikacji, w szczególności opracowując gminne, powiatowe i wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego. Umożliwia ona m.in. określenie:

- potencjalnych stref zagrożeń,
- niezbędnych środków ochrony ludności (dystrybucji jodku potasu, schronienia, ewakuacji),
- procedur alarmowania i informowania mieszkańców,
- zapotrzebowania na siły i środki ratownicze,
- współpracy z RCB, PAA i służbami.

W celu zobrazowania różnic pomiędzy poszczególnymi rodzajami możliwych wystąpień zdarzeń radiacyjnych, w tabeli 3 przedstawiono ich klasyfikację i charakterystykę.

**Tabela 3. Klasyfikacja zdarzeń radiacyjnych i ich charakterystyka**

Typ zdarzenia	Opis	Przykłady	Zakres działań JST
Incydent radiologiczny	Uwolnienie lub utrata kontroli nad źródłem promieniowania niezwiązanym z reaktorem jądrowym	Zgubione źródło medyczne, skażenie pracownika	Informowanie, zabezpieczanie terenu, współpraca z PAA
Awarie w instalacjach przemysłowych	Uszkodzenie urządzeń zawierających izotopy promieniotwórcze	Uszkodzenie defektoskopu, awaria kontenera	Działania ratownicze, pomiary skażenia, likwidacja skutków
Awarie jądrowe	Utrata kontroli nad procesem jądrowym w reaktorze lub systemie chłodzenia	Czarnobyl, Fukushima	Ewakuacja, jodowanie, schronienie, pomoc humanitarna
Zdarzenia w transporcie	Uwolnienie materiału podczas transportu lądowego lub lotniczego	Wypadki drogowe z ładunkiem promieniotwórczym	Zabezpieczenie miejsca, współpraca ze służbami i PAA
Celowe użycie źródeł promieniowania (CRBN)	Wykorzystanie materiałów radioaktywnych do celów przestępczych lub terrorystycznych	Tzw. „brudna bomba”	Współpraca z Policją, ABW, wsparcie logistyczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.gov.pl/web/rcb/zagrozenia-radiacyjne>.

Podsumowując, odpowiednia klasyfikacja zdarzeń radiacyjnych stanowi podstawę planowania i organizacji działań administracji publicznej, a w szczegól-

ności samorządów terytorialnych, które muszą być przygotowane na różnego rodzaju scenariusze – począwszy od incydentów lokalnych, po poważne awarie o charakterze krajowym lub międzynarodowym. Dzięki określeniu kryteriów oceny zagrożeń możliwe jest precyzyjne określenie ról i obowiązków JST, co ma kluczowe znaczenie w procesie zapewniania bezpieczeństwa ludności w sytuacjach radiacyjnych.

Promieniowanie jonizujące stanowi jeden z najbardziej niebezpiecznych czynników fizycznych oddziałujących na organizm ludzki oraz środowisko naturalne. Zgodnie z definicją „*promieniowanie jonizujące to promieniowanie elektromagnetyczne lub cząstkowe, które w czasie przenikania przez materię ma zdolność wytwarzania, bezpośrednio lub pośrednio, jonów. [...] Gdy więc mówi się, że ciało promieniuje, to znaczy, że wysyła (emituje) energię*”<sup>16</sup>.

Jego oddziaływanie wynika z faktu, że posiada ono energię wystarczającą do wybijania elektronów z atomów i cząsteczek, prowadząc do jonizacji materii. Proces ten zaburza stabilność struktur komórkowych, wpływa na prawidłowe funkcjonowanie narządów oraz może inicjować procesy mutagenne i nowotworowe. W kontekście ochrony ludności zrozumienie mechanizmów oddziaływania promieniowania jest niezbędne dla właściwego planowania działań prewencyjnych i interwencyjnych zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową.

Skutki zdrowotne promieniowania jonizującego dzieli się na skutki deterministyczne oraz skutki stochastyczne. Skutki deterministyczne występują wówczas, gdy dawka promieniowania przekroczy określony próg – w takim przypadku uszkodzenia tkanek są nieuchronne i ich nasilenie rośnie wraz z dawką<sup>17</sup>. Do skutków deterministycznych zalicza się m.in.: poparzenia radiacyjne, chorobę popromienną, martwicę tkanek czy zaburzenia pracy narządów wewnętrznych. Ze względu na ich gwałtowność stanowią one szczególne wyzwanie dla systemu ratowniczego, który musi zapewnić szybkie działania medyczne oraz logistyczne.

Z kolei skutki stochastyczne nie mają progu dawki, co oznacza, że mogą wystąpić nawet przy bardzo niskich poziomach narażenia, choć prawdopodobieństwo ich pojawienia się rośnie proporcjonalnie do dawki otrzymanej przez organizm<sup>18</sup>. Skutki te obejmują przede wszystkim choroby nowotworowe, takie jak białaczki i nowotwory tarczycy, a także zmiany genetyczne, które mogą wpłynąć na kolejne pokolenia. W długiej perspektywie to właśnie skutki stochastyczne stanowią największe zagrożenie dla populacji zamieszkującej tereny skażone.

<sup>16</sup> <https://www.ciop.pl/CIOPPortalWAR/appmanager/ciop/pl> (data dostępu: 6.11.2025 r.).

<sup>17</sup> A. Trzos, W. Kudła, K. Łyziński, M. Korman, *Skutki zdrowotne ekspozycji na promieniowanie jonizujące*, „Safety & Fire Technology”, vol. 55, no. 1, 2020, s. 38, DOI: 10.12845/sft.55.1.2020.3.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 45.

Promieniowanie jonizujące oddziałuje negatywnie także na środowisko naturalne, prowadząc do zmian w ekosystemach, zaburzeń rozrodczych wśród zwierząt, degradacji roślinności oraz skażenia zasobów wodnych i glebowych. Przykłady katastrof takich jak Czarnobyl czy Fukushima wykazały, że skażenie środowiska może utrzymywać się przez dekady, a proces przywracania równowagi biologicznej bywa długotrwały i skomplikowany.

Istotnym elementem analizy skutków promieniowania jest rozróżnienie między skażeniem zewnętrznym, a skażeniem wewnętrznym organizmu. Skażenie zewnętrzne obejmuje osiadanie materiału promieniotwórczego na skórze, odzieży i powierzchniach, natomiast skażenie wewnętrzne wynika z przedostania się izotopów promieniotwórczych do organizmu poprzez wdychanie, spożycie skażonych produktów lub wchłonięcie przez skórę<sup>19</sup>. Skażenie wewnętrzne stanowi zwykle znacznie większe zagrożenie, ponieważ izotopy mogą gromadzić się w określonych narządach, np. w tarczycy lub w tkance mięśniowej, powodując przewlekłe, długotrwałe napromienienie.

Skutki promieniowania zależą również od rodzaju izotopu, jego aktywności oraz czasu, jaki izotop pozostaje w środowisku. Izotopy o krótkim okresie połowicznego rozpadu, jak jod-131, powodują intensywne, lecz krótkotrwałe narażenie, natomiast izotopy długowieczne, takie jak cez-137 czy stront-90, mogą zagrażać środowisku i zdrowiu ludzi przez wiele dziesięcioleci<sup>20</sup>. Dlatego monitorowanie skażenia środowiska oraz kontrola żywności i wody stanowią kluczowe działania po każdym zdarzeniu radiacyjnym.

Promieniowanie wywiera znaczący wpływ na funkcjonowanie ekosystemów, co zostało potwierdzone w licznych badaniach prowadzonych na obszarach skażonych po awarii w Czarnobylu. Wykazano m.in. zwiększoną śmiertelność ptaków, deformacje u owadów oraz zaburzenia reprodukcji u dużych ssaków. Choć część środowiska wykazuje zdolność do regeneracji, wiele gatunków roślin i zwierząt doświadcza trwałych zmian genetycznych, które wpływają na równowagę biologiczną w rejonie skażenia.

Znaczące są także psychospołeczne skutki zdarzeń radiacyjnych, które często okazują się równie dotkliwe jak skutki fizyczne. U mieszkańców obszarów dotkniętych skażeniem pojawiają się zaburzenia lękowe, depresja, stres pourazowy oraz długotrwały lęk o zdrowie swoje i bliskich. Badania prowadzone po katastrofie w Fukushima wykazały, że największy wpływ na kondycję psychiczną miały: przymusowe opuszczenie domów, niepewność dotycząca poziomów ska-

<sup>19</sup> <https://www.srtech.pl/artykuly/dozymetria/choroba-popromienna> (data dostępu: 6.11.2025 r.).

<sup>20</sup> [https://brain.fuw.edu.pl/edu/index.php/Ochrona\\_radiologiczna/Biologiczne\\_skutki\\_promienowania\\_jonizujacego](https://brain.fuw.edu.pl/edu/index.php/Ochrona_radiologiczna/Biologiczne_skutki_promienowania_jonizujacego) (data dostępu: 6.11.2025 r.).

zenia oraz brak zaufania do instytucji odpowiedzialnych za informowanie społeczeństwa.

Promieniowanie jonizujące wpływa również na funkcjonowanie infrastruktury technicznej i rolnictwa, co po dużych skażeniach staje się jednym z najpoważniejszych wyzwań dla administracji publicznej, w tym samorządów terytorialnych. Skażenie gleby i wody prowadzi do wyłączenia dużych obszarów z produkcji rolnej, ponieważ izotopy mogą być transportowane przez rośliny do łańcucha pokarmowego. W praktyce oznacza to konieczność długotrwałego monitorowania żywności oraz wdrażania ograniczeń w jej dystrybucji, co zostało szeroko udokumentowane po katastrofach w Czarnobylu i Fukushima.

Należy podkreślić, że skutki promieniowania mogą mieć charakter długofalowy. W wielu przypadkach zanieczyszczenie środowiska utrzymuje się przez lata, a nawet dekady, co utrudnia powrót mieszkańców do normalności. Długotrwałe napromienienie niskimi dawkami może prowadzić do zwiększonej zapadalności na choroby nowotworowe, choroby układu krążenia i zaburzenia neurologiczne, co potwierdzają liczne badania epidemiologiczne prowadzone wśród likwidatorów katastrofy czarnobylskiej oraz mieszkańców terenów skażonych. Efekty te są często trudne do jednoznacznego powiązania z konkretną dawką, co wymaga zaawansowanych analiz epidemiologicznych i statystycznych.

W celu zobrazowania uogólnionych działań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tabeli 4 zostały przedstawione skutki promieniowania jonizującego.

**Tabela 4. Skutki promieniowania jonizującego**

Rodzaj skutków	Opis	Przykłady	Czynności JST
Deterministyczne	Mają próg dawki, pojawiają się szybko	Oparzenia radiacyjne, choroba popromienna	Konieczność natychmiastowej pomocy medycznej
Stochastyczne	Bez progu dawki, rozwijają się latami	Nowotwory, zmiany genetyczne	Długotrwałe wsparcie zdrowotne mieszkańców
Środowiskowe	Zmiany w faunie i florze	Mutacje, skażenie gleby i wód	Monitoring środowiskowy, ograniczenia rolnicze
Psychospołeczne	Efekty stresu i traumy	PTSD, depresja, lęk	Wsparcie psychologiczne i informacyjne
Ekonomiczne	Straty finansowe i społeczne	Wyludnienie, spadek wartości nieruchomości	Planowanie strategiczne JST

Źródło: opracowanie własne.

W odpowiedzi na zagrożenia radiacyjne państwa i organizacje międzynarodowe, takie jak WHO oraz MAEA, opracowały liczne wytyczne dotyczące

ochrony zdrowia publicznego i działań ratowniczych. Podstawowym zaleceniem jest ograniczenie czasu narażenia, zwiększenie odległości od źródła promieniowania oraz stosowanie odpowiednich środków ochrony indywidualnej. Równie istotne jest wdrażanie procedur stabilizujących sytuację, takich jak podanie preparatów jodowych, ewakuacja, schronienie ludności, dekontaminacja oraz zapewnienie żywności i wody.

Skutki promieniowania mają również wymiar społeczno-ekonomiczny. Do typowych konsekwencji należą: spadek wartości nieruchomości, wyludnienie terenów, utrata miejsc pracy, wzrost kosztów opieki medycznej oraz obciążenia finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego, które muszą organizować działania kryzysowe, ewakuacyjne i pomocowe. W praktyce oznacza to konieczność długofalowego planowania, również w zakresie polityki społecznej i zdrowotnej, aby zminimalizować negatywne skutki katastrof radiacyjnych.

Skutki promieniowania jonizującego są wielowymiarowe i obejmują zarówno zdrowie ludzkie, środowisko naturalne, infrastrukturę, jak i szeroko rozumiane funkcjonowanie społeczności. W przypadku zdarzeń radiacyjnych jednostki samorządu terytorialnego muszą być przygotowane na działania natychmiastowe (ochrona zdrowia, dekontaminacja, ewakuacja), jak i długofalowe (monitoring, wsparcie psychologiczne, polityka zdrowotna). Zrozumienie pełnego spektrum skutków promieniowania jest kluczowe dla skutecznego planowania bezpieczeństwa publicznego oraz opracowywania lokalnych strategii reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

### **3. ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ASPEKCIE OCHRONY LUDNOŚCI PRZED SKUTKAMI ZDARZENIA RADIACYJNEGO**

Zadania realizowane przez organy administracji publicznej w zakresie ochrony ludności są zasadniczą misją realizowaną w ramach bezpieczeństwa narodowego. Samorządy realizują je we współpracy z innymi organami i instytucjami oraz podległymi lub nadzorowanymi jednostkami organizacyjnymi, a także organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami. W wypadkach szczególnych do działań mogą włączyć się również siły zbrojne. Zadania te polegają na wykonywaniu szeregu czynności przygotowawczych, interwencyjnych oraz przywracających do stanu pierwotnego sprzed zagrożenia, w celu ochrony życia i zdrowia mieszkańców, mienia, dóbr kultury, udzielania pomocy humanitarnej w czasie klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych, katastrof itp.<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 69.

Kluczowymi elementami ochrony ludności realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego są przede wszystkim: planowanie, organizacja systemu ostrzegania oraz ewakuacji ludności z zagrożonych obszarów. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej nakłada na organy JST szereg obowiązków, w tym: przygotowanie, wdrażanie oraz aktualizację procedur reagowania na zagrożenia radiacyjne, a także opracowania lokalnych planów ewakuacji, alarmowania<sup>22</sup>. Wszystkie podejmowane działania muszą być spójne z krajowym planem zarządzania kryzysowego oraz wytycznymi opracowanymi przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB).

System ostrzegania i alarmowania ludności stanowi kluczową rolę w kontekście ochrony ludności przed zagrożeniami, do których należą m.in. klęski żywiołowe, awarie w zakładach przemysłowych, działania zbrojne, a także zagrożenia terrorystyczne. Dzięki niemu możliwe jest szybkie poinformowanie zagrożonych osób o sytuacji, w celu odpowiedniej reakcji na niebezpieczeństwo i zmniejszenie jego skutków. Skuteczność ostrzegania i alarmowania ma duży wpływ na konsekwencje zdarzenia, zarówno pod względem liczby poszkodowanych, jak i strat materialnych<sup>23</sup>.

W Polsce system powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach opiera się na kilku podstawowych narzędziach, m.in. na:

- Regionalnym Systemie Ostrzegania (RSO),
- SMS-owym systemie powiadamiania (Alert RCB),
- syrenach alarmowych sterowanych przez samorządy i wojewodów,
- komunikatach radiowych, telewizyjnych i internetowych<sup>24</sup>.

Samorządy odpowiadają za utrzymanie we właściwym stanie i właściwe funkcjonowanie syren alarmowych, aktualizację baz danych kontaktowych, a także przygotowywanie komunikatów kierowanych do mieszkańców – szczególnie w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji, takich jak zdarzenia z materiałami promieniotwórczymi.

W kontekście zagrożeń radiacyjnych istotną rolę odgrywa również opracowanie wkładów do wojewódzkiego planu ewakuacji ludności na poziomie gminnym i powiatowym na podstawie wytycznych otrzymanych od wojewody. Zawierają one m.in. liczbę osób przewidzianych do ewakuacji, infrastrukturę transportową do wykorzystania; miejsca zakwaterowania przygotowane na potrzeby przyjęcia

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 4.

<sup>23</sup> S. Parszowski, H. Stróżyk, *Modelowy system ochrony ludności w samorządzie – rekomendacje i zalecenia*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Warszawa 2024, s. 7, [https://archiwum.nist.gov.pl/files/texts/4760\\_17199019344241.pdf](https://archiwum.nist.gov.pl/files/texts/4760_17199019344241.pdf) (data dostępu: 23.12.2025 r.).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 71. Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych (Dz.U. 2025, poz. 645).

ludności w miejscach ewakuacji; siły i środki transportowe niezbędne do przeprowadzenia ewakuacji oraz do zabezpieczenia procesu ewakuacji i ochrony pozostawionego mienia, a także osoby odpowiedzialne za koordynację i wsparcie działań związanych z jej przeprowadzeniem i sposoby powiadamiania ludności o ewakuacji<sup>25</sup>. Szczegółowy sposób realizacji działań w zakresie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia opisuje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia (Dz.U. poz. 765).

Ewakuacja w przypadku zdarzeń radiacyjnych może przyjąć formę ewakuacji natychmiastowej (doraźnej) lub zorganizowanej (planowej). Pierwsza z nich prowadzona jest w warunkach bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia i wymaga natychmiastowego przekazywania komunikatów w celu przemieszczania zagrożonej ludności z miejsc niebezpiecznych. Natomiast druga jest realizowana w sytuacjach, w których istnieje czas na przygotowanie ludności do bezpiecznego opuszczenia strefy niebezpiecznej zgodnie z wcześniej opracowanymi planami<sup>26</sup>. Każdy z tych elementów wymaga precyzyjnej współpracy samorządów ze służbami ratowniczymi i administracją rządową.

Skuteczne zaplanowanie ewakuacji wymaga od jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzenia dogłębnych analiz, w tym ryzyka, w których uwzględniane są zarówno potencjalne źródła zagrożeń radiacyjnych, jak i zmienność warunków środowiskowych oraz infrastruktury. Na podstawie wytycznych wojewodów oraz RCB, a w przypadku zdarzeń radiacyjnych również Państwowej Agencji Atomistyki, na poziomie gminy i powiatu dokonywane są cykliczne aktualizacje planów zarządzania kryzysowego, których nieodzowną częścią są plany ewakuacji. Tego typu działania umożliwiają w pełni odzwierciedlić potencjalne zagrożenia oraz możliwości operacyjne samorządów.

Analizy te obejmują m.in. identyfikację stref możliwego zagrożenia, określenie populacji wymagającej szczególnej ochrony (dzieci, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami itp.) oraz ocenę przepustowości dróg.

Ważnym elementem planowania procesu ewakuacji jest zapewnienie odpowiedniego zaplecza logistycznego. Samorządy odpowiadają za przygotowanie miejsc czasowego pobytu, punktów recepcyjnych, baz noclegowych oraz zabezpieczenie podstawowych środków bytowych, takich jak żywność, woda, koce czy środki higieniczne<sup>27</sup>. W praktyce oznacza to konieczność współpracy z ośrod-

---

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 39. Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia (Dz.U. 2025, poz. 765).

<sup>26</sup> <https://zosprp.pl/2025/11/03/planowanie-ewakuacji/> (data dostępu: 10.11.2025 r.).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia (Dz.U. 2025, poz. 765), § 8, § 9, § 18.

kami pomocy społecznej, szkołami, organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami, które mogą udostępniać obiekty i zasoby na potrzeby działań kryzysowych.

Nieodzownym elementem sprawdzenia gotowości organów ochrony ludności, zwiększenia skuteczności wykonywanych przez nie zadań oraz utrwalania nabytej wiedzy i umiejętności są ćwiczenia praktyczne, obejmujące zarówno administrację samorządową, jak i mieszkańców. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej z 2024 r. nakłada na JST obowiązek przeprowadzania okresowych ćwiczeń obejmujących m.in. procedury alarmowania, uruchamianie syren, działanie centrów zarządzania kryzysowego oraz przeprowadzanie ćwiczebnej ewakuacji, zwłaszcza w pobliżu obiektów mogących stanowić realne źródło zagrożenia<sup>28</sup>. Regularne szkolenia oraz sprawdzanie sprzętu i infrastruktury alarmowej pozwalają wykrywać nieprawidłowości i zwiększają realną gotowość służb oraz ludności.

Od 2022 r. m.in. samorządy w Polsce mogą wykorzystywać również nowoczesne narzędzia informatyczne, takie jak mapy zagrożeń radiacyjnych<sup>29</sup>, systemy GIS<sup>30</sup>, aplikacje mobilne oraz lokalne platformy wymiany informacji. Narzędzia te usprawniają proces podejmowania decyzji, umożliwiają szybszą lokalizację zagrożenia oraz ułatwiają mieszkańcom dostęp do rzetelnych komunikatów, co znacząco zwiększa efektywność planowania i realizacji ewakuacji.

Ważnym aspektem jest także zapewnienie sprawnej komunikacji pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w działania kryzysowe. W sytuacjach zagrożenia radiacyjnego, kiedy czas reakcji ma kluczowe znaczenie, niezbędna jest natychmiastowa wymiana informacji pomiędzy: wojewodą, centrami zarządzania kryzysowego, służbami ratowniczymi, jednostkami organizacyjnymi JST oraz instytucjami odpowiedzialnymi za monitoring radiacyjny, takimi jak PAA. W tym celu wykorzystuje się m.in. system wymiany informacji o zagrożeniach, łącza specjalne, system ePUAP oraz kanały dedykowane dla służb i instytucji.

Kolejnym elementem jest uwzględnienie potrzeb grup wymagających szczególnej ochrony, zgodnie z ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej. JST muszą opracować listy osób zależnych, stworzyć procedury wsparcia dla placówek opiekuńczych, domów pomocy społecznej oraz szkół, a także zapewnić transport dla osób o ograniczonej mobilności<sup>31</sup>. Doświadczenia z ewakuacji

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 53.

<sup>29</sup> <https://www.gov.pl/web/paa/nowa-mapa-radiacyjna-polski-panstwowej-agencji-atomistyki> (data dostępu: 10.11.2025 r.). Zob. <https://monitoring.paa.gov.pl/maps-portal/>.

<sup>30</sup> GIS (ang. *geographic information system*) to technologia, która łączy dane przestrzenne z informacjami opisowymi, a następnie umożliwia ich analizę, wizualizację i interpretację.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia (Dz.U. 2025, poz. 765), art. 4.

w Fukushima wskazują, że brak wcześniejszego przygotowania tej grupy prowadzi do tragicznych opóźnień i zwiększonej śmiertelności.

Ważną rolę odgrywają również ośrodki pomocy społecznej oraz lokalne organizacje pozarządowe, które w sytuacjach kryzysowych wspierają działania JST poprzez organizację pomocy doraźnej, prowadzenie punktów wydawania żywności, opiekę nad osobami ewakuowanymi oraz wsparcie psychologiczne. Włączenie tych podmiotów do planów reagowania kryzysowego jest kluczowe dla zapewnienia kompleksowej i skoordynowanej pomocy mieszkańcom.

Właściwe planowanie i organizacja ochrony ludności wymagają od jednostek samorządu terytorialnego wysokiego poziomu przygotowania, aktualności procedur, skutecznej komunikacji oraz współpracy z licznymi podmiotami. W przypadku zagrożeń radiacyjnych każdy element – od systemów alarmowych, przez logistykę, aż po wsparcie społeczne – stanowi kluczowy komponent skutecznej ochrony ludności. Doświadczenia międzynarodowe jednoznacznie wskazują, że dobrze przygotowane samorządy znacząco ograniczają liczbę ofiar i skalę chaosu administracyjnego.

#### **4. ROLA SŁUŻB LOKALNYCH I WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ NA RZECZ OCHRONY LUDNOŚCI W PRZYPADKU WYSTĄPIENIA ZDARZEŃ RADIACYJNYCH**

Skuteczność reagowania na zdarzenia radiacyjne uzależniona jest od ścisłej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a lokalnymi służbami ratowniczymi i porządkowymi. Służby te stanowią podstawowy element systemu ochrony ludności, ponieważ to one podejmują pierwsze działania operacyjne, w tym rozpoznanie, zabezpieczenie terenu, ewakuację, dekontaminację oraz udzielanie pomocy poszkodowanym. W przypadku zagrożeń radiacyjnych działania lokalnych służb i instytucji współdziałających muszą być prowadzone zgodnie ze specjalistycznymi wytycznymi – wydanymi przez PAA, RCB – oraz służb medycznych.

Najważniejszą rolę w systemie reagowania na zdarzenia radiacyjne odgrywa Państwowa Straż Pożarna (PSP) będąca częścią Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG)<sup>32</sup>. Celem KSRG jest ochrona życia i zdrowia, a także mienia i środowiska poprzez walkę z żywiołami, ratownictwo techniczne oraz chemiczne, a od roku 1997 obejmuje również ratownictwo medyczne i ekologiczne<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2025, poz. 188), art. 14.

<sup>33</sup> K. Wójtowicz, *Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej w Polsce*, Warszawa 2012, s. 16.

Głównym zadaniem PSP jest likwidacja zagrożenia w ramach posiadanych sił i środków, w tym w działaniach ratowniczych, w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego<sup>34</sup>. Dysponuje ona wyspecjalizowanymi jednostkami ratownictwa chemicznego i ekologicznego. Jednostki te posiadają sprzęt pomiarowy do wykrywania skażeń promieniotwórczych, środki ochrony indywidualnej oraz procedury dekontaminacji ludności i terenu. PSP współpracuje z samorządami poprzez powiatowe i miejskie komendy straży pożarnej, a także uczestniczy w opracowywaniu i aktualizacji lokalnych planów zarządzania kryzysowego.

Kolejną formacją wspierającą zadania samorządów terytorialnych w sytuacjach kryzysowych jest Policja. Organizacja działań Policji w sytuacjach kryzysowych obejmuje realizację zadań ustawowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa społeczeństwa. Dotyczy to zarówno reagowania na przewidywane zagrożenia i ich skutki, jak i prowadzenia działań dostosowanych do konkretnej sytuacji kryzysowej. Z punktu widzenia przeznaczenia Policji sytuacjami kryzysowymi mogą być w szczególności poważne zakłócenia porządku publicznego, spowodowane m.in. konsekwencją naruszeń prawa towarzyszących katastrofom naturalnym oraz awariom technicznym<sup>35</sup>.

W odniesieniu do zdarzeń radiacyjnych wykonuje przedsięwzięcia mające na celu ochronę porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa, zabezpieczenia i izolacji zagrożonego obszaru oraz określenia strefy bezpieczeństwa, w celu zapobiegania wtargnięcia osób postronnych na teren skażony, co ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia narażenia ludności. Ponadto, wykonuje czynności zapewniające bezpieczny transport materiałów lub urządzeń, a także zabezpiecza materiały niezbędne do prowadzenia postępowania<sup>36</sup>.

Istotną rolę odgrywa także Straż Miejska (Gminna), która – jako formacja podległa bezpośrednio samorządowi – wspiera działania Policji i PSP, zwłaszcza w zakresie informowania mieszkańców, zabezpieczania miejsc dystrybucji preparatów jodowych, kierowania ruchem pieszym i koordynacji punktów ewakuacyjnych. Straż Miejska odgrywa również ważną funkcję w utrzymaniu ładu i organizacji przestrzeni publicznej podczas akcji ewakuacyjnych<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2021, poz. 1737), § 33.

<sup>35</sup> M. Batóg, I. Charko, K. Nowicki, *Zadania Policji w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. Szkoły Policji w Słupsku, Słupsk 2012, s. 42.

<sup>36</sup> Zarządzenie Nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych (Dz.Urz. KGP 2017, poz. 73 z późn. zm.), załącznik nr 7 (Procedura nr 7 – Działania Policji w przypadku ujawnienia materiałów, urządzeń wybuchowych, w tym z zastosowaniem środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych, nuklearnych (CBRN) oraz amunicji szczególnie niebezpiecznej).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 2021, poz. 1763), art. 11.

W ostatnich latach szczególnego znaczenia w działaniach związanych z reagowaniem na sytuacje kryzysowe nabrały Wojska Obrony Terytorialnej (WOT). Formacja ta, zgodnie z ustawą o obronie Ojczyzny, pełni rolę wsparcia dla administracji publicznej oraz służb ratowniczych w sytuacjach kryzysowych, w tym podczas zdarzeń radiacyjnych<sup>38</sup>. Żołnierze WOT są szkoleni w zakresie prowadzenia ewakuacji, udzielania pomocy medycznej oraz wsparcia logistycznego w miejscach czasowego zakwaterowania ludności. WOT może także pełnić funkcję transportową, szczególnie na terenach wiejskich, gdzie dostęp do specjalistycznego sprzętu jest ograniczony. Wsparcie samorządów oraz społeczności lokalnych przez Wojska Obrony Terytorialnej stanowi kluczowy element zarządzania kryzysowego, w tym podczas zdarzeń radiacyjnych. Wszelkie działania podejmowane przez WOT mają na celu zminimalizowanie ryzyka oraz podjęcie natychmiastowej reakcji na sytuację kryzysową, a także czynności dotyczących odbudowy po jej zaistnieniu<sup>39</sup>.

W działania związane z zagrożeniami radiacyjnymi włączane są również powiatowe i gminne komórki i jednostki organizacyjne, takie jak centra zarządzania kryzysowego, ośrodki pomocy społecznej, czy jednostki utrzymania dróg. Instytucje te wspierają procesy organizacyjne, odpowiadają za dokumentację akcji, przygotowanie zasobów, a także kierowanie mieszkańców do punktów ewakuacyjnych i miejsc czasowego pobytu. Ich działalność ma znaczenie przede wszystkim w fazie zabezpieczenia logistycznego, przyjęcia ewakuowanej ludności oraz organizacji wsparcia pomocy psychologicznej.

Nie można również pominąć roli lokalnych podmiotów medycznych, takich jak szpitale, przychodnie publiczne oraz zespoły ratownictwa medycznego. W przypadku zdarzeń radiacyjnych jednostki te pełnią funkcję pierwszego kontaktu medycznego dla osób poszkodowanych, przeprowadzają wstępną dekontaminację, oceniają stopień ekspozycji na promieniowanie oraz kierują pacjentów do wyspecjalizowanych ośrodków toksykologicznych. Kluczowe znaczenie ma tu współpraca pionu medycznego z PSP, Policją i samorządem, zwłaszcza w zakresie tworzenia punktów medycznych.

Ważnym partnerem JST w sytuacjach kryzysowych są również organizacje pozarządowe, m.in. Polski Czerwony Krzyż, Związek Harcerstwa Polskiego czy lokalne stowarzyszenia ratownicze. Ich wkład obejmuje wsparcie logistyczne, pomoc psychologiczną, prowadzenie punktów informacyjnych, a także zapewnienie żywności i odzieży dla ewakuowanej ludności. Organizacje te często

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2025, poz. 825 z późn. zm.), art. 22.

<sup>39</sup> M. Jaworski, *Wsparcie Wojsk Obrony Terytorialnej na rzecz administracji publicznej w ochronie i obronie ludności cywilnej*, [w:] A. Skrabacz, N. Moch, J. Stochaj, P. Bryczek-Wróbel (red.), *Ochrona ludności w Polsce w świetle zmian prawno-organizacyjnych*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2025, s. 133.

dysponują wolontariuszami przeszkolonymi w zakresie pierwszej pomocy oraz podstawowych działań ratowniczych, co czyni je istotnym elementem lokalnego systemu bezpieczeństwa.

Istotnym zadaniem służb lokalnych w warunkach zagrożenia radiacyjnego jest także organizacja i prowadzenie punktów dekontaminacji. Punkty te mogą być organizowane przez PSP we współpracy z jednostkami ochrony zdrowia oraz służbami porządkowymi. Dekontaminacja ma na celu usunięcie z powierzchni ciała i odzieży materiałów promieniotwórczych, co znacząco ogranicza narażenie mieszkańców na skażenie wtórne<sup>40</sup>. W praktyce oznacza to konieczność przygotowania odpowiedniej infrastruktury, w tym stref czystych i brudnych, środków higienicznych oraz specjalistycznego sprzętu.

Służby lokalne są również odpowiedzialne za prowadzenie działań informacyjno-prewencyjnych, których celem jest uspokojenie mieszkańców, zapobieganie panice oraz zapewnienie dostępu do rzetelnych instrukcji postępowania. Policja, Straż Miejska oraz przedstawiciele centrów zarządzania kryzysowego współpracują w zakresie rozpowszechniania komunikatów PAA i RCB, organizują briefingi prasowe oraz uczestniczą w dystrybucji materiałów edukacyjnych. Działania te są szczególnie istotne w pierwszych godzinach po zdarzeniu, gdy emocje społeczne mogą utrudniać prowadzenie akcji ratowniczej<sup>41</sup>.

W przypadku bardziej rozległych zdarzeń radiacyjnych służby lokalne mogą również odpowiadać za koordynację działań wolontariuszy, transport darów oraz wsparcie logistyczne w punktach pomocy humanitarnej. Współpraca z organizacjami pozarządowymi i lokalnymi grupami społecznymi umożliwia zwiększenie wydolności systemu oraz zaspokojenie podstawowych potrzeb ewakuowanej ludności. Przykłady z katastrof w Fukushima i Goiānii pokazują, że odpowiednio zarządzony wolontariat znacząco przyspiesza przywracanie stabilności społecznej.

Rola służb lokalnych nabiera szczególnego znaczenia również w fazie przywracania normalnego funkcjonowania po zdarzeniu radiacyjnym. PSP, Policja, Straż Miejska, WOT oraz służby medyczne uczestniczą w kontrolach dostępu do obszarów wcześniej skażonych, monitorowaniu poziomów promieniowania, organizowaniu powrotów mieszkańców oraz wspieraniu działań administracyjnych samorządu. Współpraca wszystkich tych podmiotów pozwala na stopniowe przywracanie regularnego funkcjonowania gmin i powiatów.

Rola służb w reagowaniu na zagrożenia radiacyjne (tabela 5) jest kluczowa dla zapewnienia skutecznej ochrony ludności. Działania PSP, Policji, Straży

<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. poz. 1737), § 2.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie informacji wyprzedzającej dla ludności na wypadek zdarzenia radiacyjnego (Dz.U. 2004 nr 102, poz. 1065), § 4.

Miejskiej, WOT oraz służb medycznych tworzą kompleksowy system wsparcia operacyjnego, logistycznego i informacyjnego. Efektywna współpraca z samorządem umożliwia szybkie reagowanie, sprawne przeprowadzenie ewakuacji, efektywną dekontaminację oraz wsparcie mieszkańców na każdym etapie zdarzenia. Włączenie organizacji pozarządowych i wolontariuszy dodatkowo wzmacnia odporność lokalnych społeczności na sytuacje kryzysowe.

**Tabela 5. Rola podstawowych służb w reagowaniu na zdarzenia radiacyjne**

<b>Służba / Podmiot</b>	<b>Zakres działań</b>
PSP	Rozpoznanie skażeń, dekontaminacja, ratownictwo chemiczne, zabezpieczenie miejsca zdarzenia
Policja	Ochrona porządku publicznego, zabezpieczenie stref skażenia, kontrola ruchu
Straż Miejska	Informowanie mieszkańców, wsparcie logistyki ewakuacji, pomoc w dystrybucji preparatów jodowych
WOT	Transport, dystrybuowanie pomocy humanitarnej wsparcie logistyczne, działania ewakuacyjne
Służby medyczne	Dekontaminacja wstępna, ocena ekspozycji, pomoc medyczna
NGO	Wsparcie humanitarne, wolontariat, wsparcie psychologiczne i logistyczne

Źródło: opracowanie własne.

## **BIBLIOGRAFIA (wybrana)**

- Batóg M., Charko I., Nowicki K., *Zadania Policji w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. Szkoły Policji w Słupsku, Słupsk 2012.
- Czarny P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Wyd. A. Abramskiego, Katowice 1994.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016.
- Jaworski M., *Wsparcie Wojsk Obrony Terytorialnej na rzecz administracji publicznej w ochronie i obronie ludności cywilnej*, [w:] A. Skrabacz, N. Moch, J. Stochaj, P. Bryczek-Wróbel (red.), *Ochrona ludności w Polsce w świetle zmian prawno-organizacyjnych*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2025.
- Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009.
- Sienkiewicz-Małjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.



Mariusz CHĄDZYŃSKI

---

## **REFLEKSJE NA TEMAT ORGANIZACJI SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI W ŁOMIANKACH**

### **1. OCHRONA LUDNOŚCI JAKO ELEMENT BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I WSPÓLNOT LOKALNYCH**

Bezpieczeństwo ludności od zawsze stanowiło jedno z podstawowych zadań państwa, jednak we współczesnych realiach nabiera ono szczególnego znaczenia. Dynamiczny rozwój cywilizacyjny, zagęszczenie zabudowy, zmiany klimatyczne oraz rosnąca złożoność infrastruktury technicznej powodują, że skala potencjalnych zagrożeń stale się zwiększa. Klęski żywiołowe, w tym powodzie, ekstremalne zjawiska pogodowe, awarie infrastruktury krytycznej, zagrożenia sanitarno-epidemiologiczne, a także ryzyka o charakterze terrorystycznym i militarnym wymagają istnienia sprawnego, realnie działającego systemu ochrony ludności.

W teorii system ochrony ludności w Polsce jest rozbudowany i oparty na licznych regulacjach prawnych oraz dokumentach planistycznych. Funkcjonują plany zarządzania kryzysowego, plany ewakuacji, procedury alarmowe, a odpowiedzialność za bezpieczeństwo mieszkańców została przypisana konkretnym organom administracji publicznej. Jednak doświadczenia ostatnich lat – zarówno ogólnokrajowe, jak i lokalne – wskazują, że pomiędzy formalnym kształtem systemu a jego rzeczywistą zdolnością do działania istnieje istotna luka.

W praktyce bardzo często mamy do czynienia z systemem, który funkcjonuje poprawnie na poziomie dokumentów, lecz w ograniczonym stopniu przekłada się na realne bezpieczeństwo mieszkańców. Procedury są opracowane, lecz rzadko testowane. Systemy ostrzegania formalnie istnieją, lecz bywają niesprawne lub nieznanymi społeczności lokalnej. Współpraca instytucjonalna jest

deklarowana, lecz w wielu przypadkach ogranicza się do działań pozornych, których celem staje się uspokojenie nastrojów społecznych, a nie rzeczywiste ograniczenie ryzyka.

Szczególnie wyraźnie problemy te ujawniają się na poziomie gminnym, który w systemie ochrony ludności pełni rolę kluczową. To właśnie gmina jest pierwszym szczeblem reagowania, najbliższym mieszkańcom i najbardziej narażonym na bezpośrednie skutki zagrożeń. Jednocześnie to na poziomie lokalnym kumulują się ograniczenia organizacyjne, kadrowe oraz finansowe, a także konflikty społeczne i polityczne, które w istotny sposób wpływają na zdolność do współdziałania.

Miasto Łomianki, ze względu na swoje położenie geograficzne, sąsiedztwo rzeki Wisły oraz bliskość dużej aglomeracji miejskiej, stanowi przykład gminy szczególnie wrażliwej na zagrożenia, w tym zagrożenia powodziowe. Jednocześnie Łomianki są miejscem, w którym – podobnie jak w wielu innych gminach – system ochrony ludności funkcjonuje w warunkach napięć społecznych, ograniczonego zaufania do instytucji oraz deficytu realnej współpracy pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

Samorząd gminny posiada unikalną pozycję w systemie ochrony ludności – z jednej strony odpowiada za planowanie i koordynację działań, z drugiej zaś pozostaje w bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami. Ta bliskość stanowi zarówno atut, jak i obciążenie, gdyż to właśnie gmina staje się adresatem oczekiwania społecznych w sytuacjach kryzysowych.

W praktyce odpowiedzialność ta bywa jednak rozmywana przez ograniczenia kompetencyjne, finansowe oraz organizacyjne. Samorząd często staje się pośrednikiem pomiędzy mieszkańcami a instytucjami wyższego szczebla, które posiadają realne narzędzia decyzyjne, lecz nie zawsze wykazują gotowość do współdziałania.

Bezpieczeństwo ludności nie jest wyłącznie kategorią administracyjną ani techniczną. Jego fundamentem jest społeczny wymiar bezpieczeństwa, obejmujący zaufanie do instytucji publicznych, gotowość do współpracy oraz poczucie wspólnoty i solidarności. Bez tych elementów nawet najlepiej zaprojektowany system ochrony ludności pozostaje konstrukcją formalną, niezdolną do skutecznego działania.

Zaufanie społeczne pełni w systemie ochrony ludności rolę kluczową. Mieszkańcy, którzy nie ufają instytucjom publicznym, rzadziej podporządkowują się poleceniom, ignorują komunikaty ostrzegawcze oraz podejmują działania na własną rękę. W sytuacjach zagrożenia prowadzi to do chaosu informacyjnego i organizacyjnego, który znacząco obniża skuteczność działań ratowniczych.

Zaufanie to nie powstaje jednak samoistnie. Jest ono efektem długotrwałych, konsekwentnych działań administracji, opartych na transparentności, rzetelnej komunikacji oraz rzeczywistym zaangażowaniu w rozwiązywanie problemów

mieszkańców. Każda sytuacja, w której instytucje publiczne ograniczają się do działań pozornych, komunikatów uspokajających lub unikania odpowiedzialności, prowadzi do erozji tego zaufania.

Drugim kluczowym elementem społecznego wymiaru bezpieczeństwa jest współpraca. Ochrona ludności wymaga współdziałania wielu podmiotów: administracji, służb, organizacji społecznych oraz samych mieszkańców. W praktyce jednak współpraca ta często napotyka na bariery mentalne i kulturowe. Instytucje działają, koncentrując się na własnych zadaniach i unikając odpowiedzialności wykraczającej poza formalny zakres kompetencji.

Solidarność społeczna stanowi trzeci filar społecznego wymiaru bezpieczeństwa. Oznacza ona gotowość do ponoszenia wspólnej odpowiedzialności oraz do udzielania pomocy osobom słabszym i bardziej narażonym. Brak solidarności prowadzi do atomizacji społeczeństwa, w której każdy odpowiada wyłącznie za siebie, a system ochrony ludności traci swój sens.

Doświadczenia praktyczne pokazują, że tam, gdzie mieszkańcy czują się częścią wspólnoty, system ochrony ludności działa sprawniej, nawet przy ograniczonych zasobach. Z kolei tam, gdzie dominuje nieufność, konflikty i poczucie niesprawiedliwości, nawet rozbudowane struktury organizacyjne nie są w stanie zapewnić realnego bezpieczeństwa.

Spółeczny wymiar bezpieczeństwa jest zatem obszarem, który w dokumentach planistycznych bywa traktowany marginalnie, a który w praktyce decyduje o powodzeniu lub porażce całego systemu. Bez odbudowy zaufania, woli współdziałania i solidarności ochrona ludności pozostanie systemem pozornym, istniejącym głównie na papierze.

## **2. ROLA WOJEWODY, STAROSTY I WÓJTA (BURMISTRZA, PREZYDENTA MIASTA) W SYSTEMIE OCHRONY LUDNOŚCI**

Wojewoda pełni kluczową rolę w systemie ochrony ludności jako przedstawiciel administracji rządowej w terenie. Odpowiada on za koordynację działań służb zespolonych, nadzór nad realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia systemowego wojewoda powinien stanowić ogniwo łączące poziom krajowy z lokalnym, zapewniając spójność działań oraz wsparcie w sytuacjach przekraczających możliwości gmin i powiatów. W praktyce jednak skuteczność tej roli zależy w dużej mierze od jakości relacji z samorządami oraz sprawności struktur administracyjnych.

Częstym problemem jest formalny charakter współpracy pomiędzy administracją zespoloną a samorządem. Kontakty ograniczają się do wymiany dokumentów, sprawozdań i uzgodnień proceduralnych, natomiast rzeczywiste planowanie

operacyjne i wspólne ćwiczenia prowadzone są sporadycznie. Taki model współpracy sprzyja utrwalaniu systemu pozornego, w którym odpowiedzialność jest teoretycznie przypisana, lecz w praktyce rozproszona.

Powiat zajmuje w systemie ochrony ludności pozycję pośrednią pomiędzy gminą a województwem. Jego zadaniem jest koordynacja działań gmin, prowadzenie powiatowego centrum zarządzania kryzysowego oraz dysponowanie zasobami, które mogą zostać skierowane do wsparcia gmin w sytuacjach kryzysowych.

W teorii powiat pełni funkcję integrującą działania różnych podmiotów na swoim obszarze. W praktyce jednak jego rola bywa ograniczona przez brak wystarczających narzędzi wykonawczych oraz zależność od decyzji organów wyższego szczebla. Powiat często staje się instytucją przekazującą informacje „w górę” i „w dół” systemu, bez realnego wpływu na tempo i zakres podejmowanych działań.

Dodatkowym problemem jest niewystarczająca widoczność powiatu w świadomości mieszkańców. Dla przeciętnego obywatela odpowiedzialność za bezpieczeństwo jest utożsamiana głównie z gminą, co w sytuacjach kryzysowych prowadzi do kumulacji oczekiwań na najniższym szczeblu systemu.

Gmina stanowi fundament systemu ochrony ludności, ponieważ to na jej poziomie dochodzi do bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami oraz realizacji działań operacyjnych. Do zadań gminy należy m.in. opracowanie planów zarządzania kryzysowego, organizacja systemu ostrzegania i alarmowania, prowadzenie ewakuacji oraz zapewnienie pomocy poszkodowanym.

Jednocześnie gmina funkcjonuje w warunkach ograniczonych zasobów finansowych i kadrowych. Wiele zadań z zakresu ochrony ludności realizowanych jest przez niewielkie zespoły, które równolegle wykonują inne obowiązki administracyjne. W takiej sytuacji bezpieczeństwo często przegrywa z bieżącymi problemami samorządu.

Szczególnym wyzwaniem jest konieczność współpracy gminy z podmiotami zewnętrznymi, nad którymi samorząd nie posiada realnej kontroli, a które mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa mieszkańców, jak choćby instytucje odpowiedzialne za gospodarkę wodną czy infrastrukturę krytyczną. Brak realnych mechanizmów egzekwowania współdziałania powoduje, że gmina może być pozostawiona sama sobie w obliczu narastających zagrożeń. „Jednostki samorządu terytorialnego stanowią podstawowy poziom realizacji zadań ochrony ludności”<sup>1</sup>. Jednym z najbardziej problematycznych zjawisk w funkcjonowaniu systemu ochrony ludności jest mechanizm rozmywania odpowiedzialności. Polega on na sytuacji, w której formalnie odpowiedzialność jest

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).

przypisana wielu podmiotom, lecz w praktyce żaden z nich nie czuje się w pełni zobowiązany do podjęcia zdecydowanych działań.

Mechanizm ten jest szczególnie widoczny w przypadku zagrożeń długotrwałych i przewidywalnych, takich jak ryzyko powodziowe. Każda instytucja realizuje swoje zadania w wąskim zakresie, odwołując się do ograniczeń kompetencyjnych, finansowych lub proceduralnych. W efekcie działania mają charakter fragmentaryczny i reaktywny.

Rozmycie odpowiedzialności sprzyja utrwalaniu systemu pozornego, w którym bezpieczeństwo mieszkańców staje się wartością deklarowaną, lecz nieprzekładającą się na konkretne decyzje i inwestycje. W takich warunkach to gmina oraz mieszkańcy ponoszą największe konsekwencje ewentualnych zaniedbań.

Administracja gminna pełni kluczową rolę w systemie ochrony ludności, jednak jej funkcjonowanie odbywa się w specyficznych warunkach organizacyjnych, które mają bezpośredni wpływ na skuteczność realizowanych zadań. Gmina jest zobowiązana do wykonywania szerokiego katalogu obowiązków ustawowych, obejmujących nie tylko bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe, lecz również zadania z zakresu oświaty, pomocy społecznej, gospodarki komunalnej, planowania przestrzennego oraz obsługi mieszkańców.

„Do zadań własnych gminy należy wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w szczególności planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu ochronę ludności”<sup>2</sup>.

W praktyce oznacza to, że zagadnienia związane z ochroną ludności stanowią jedynie jeden z wielu obszarów działalności urzędu, często realizowany przez niewielką liczbę pracowników, którzy równolegle odpowiadają za inne zadania administracyjne. Taki model organizacyjny powoduje, że bezpieczeństwo – mimo swojego fundamentalnego znaczenia – konkuruje o uwagę, czas i zasoby z innymi, pilnymi problemami bieżącymi.

Specyfika pracy w urzędzie gminy charakteryzuje się również dużą presją terminów, odpowiedzialnością formalną oraz koniecznością reagowania na bieżące potrzeby mieszkańców. W takich warunkach działania długofalowe, wymagające planowania, koordynacji i budowania relacji międzyinstytucjonalnych, schodzą często na dalszy plan.

„System zarządzania kryzysowego w Polsce charakteryzuje się wysokim poziomem formalizacji przy jednoczesnym deficycie zdolności operacyjnej”<sup>3</sup>.

Jednym z istotnych problemów wpływających na funkcjonowanie systemu ochrony ludności na poziomie lokalnym jest przeciążenie pracowników urzędu

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

<sup>3</sup> M.Z. Kulisz, *Ochrona ludności a zarządzanie kryzysowe*, Nysa 2025, s. 45.

zadaniami, które w sposób pośredni prowadzi do ograniczenia współpracy z innymi instytucjami działającymi na terenie województwa.

Brak tej współpracy rzadko wynika z niechęci personalnej lub świadomego lekceważenia dobra lokalnej społeczności. Znacznie częściej jest efektem specyfiki pracy w administracji publicznej, w której priorytetem staje się terminowa realizacja zadań formalnych, obsługa bieżących spraw oraz minimalizowanie ryzyka odpowiedzialności administracyjnej. W takim środowisku współpraca wymagająca dodatkowego zaangażowania, spotkań roboczych, uzgodnień i wspólnego planowania bywa postrzegana jako obciążenie, na które „brakuje czasu”.

W praktyce oznacza to, że współdziałanie z instytucjami zewnętrznymi – takimi jak jednostki administracji rządowej, wyspecjalizowane agendy wojewódzkie czy podmioty odpowiedzialne za infrastrukturę krytyczną – ogranicza się do minimum formalnego. Kontakty mają charakter incydentalny, reaktywny i najczęściej inicjowane są dopiero w sytuacjach zagrożenia lub presji społecznej.

Taki model funkcjonowania prowadzi do sytuacji, w której system ochrony ludności opiera się bardziej na zarządzaniu dokumentami niż na budowaniu realnych relacji operacyjnych. W efekcie potencjał instytucji działających na poziomie województwa nie jest w pełni wykorzystywany na rzecz bezpieczeństwa lokalnej społeczności.

Dokumenty planistyczne, w tym plan zarządzania kryzysowego, tworzą formalne ramy funkcjonowania systemu ochrony ludności. Ich opracowanie i aktualizacja są obowiązkiem ustawowym, co powoduje, że działania te często koncentrują się na spełnieniu wymogów proceduralnych.

W praktyce planowanie to bywa oderwane od realiów operacyjnych. Dokumenty są przygotowywane w sposób poprawny formalnie, jednak bez wystarczającego czasu na pogłębioną analizę potrzeb, testowanie rozwiązań czy konsultacje z użytkownikami końcowymi systemu, takimi jak służby ratownicze czy jednostki organizacyjne gminy.

Brak czasu i zasobów sprzyja tworzeniu rozwiązań uniwersalnych, które nie zawsze odpowiadają specyfice lokalnych zagrożeń. W efekcie plan staje się dokumentem statycznym, którego zapisy trudno przełożyć na szybkie i skuteczne działania w warunkach rzeczywistego kryzysu.

Szczególnie problematycznym elementem funkcjonowania systemu ochrony ludności są zakupy sprzętu i wyposażenia w obszarze zarządzania kryzysowego. Przygotowywanie projektów oraz wydatkowanie znacznych środków finansowych często odbywa się w ostatniej chwili, pod presją czasu wynikającą z terminów budżetowych lub dostępności środków zewnętrznych.

Taki tryb działania prowadzi do szeregu negatywnych konsekwencji. Przede wszystkim powoduje on drastyczny wzrost cen nabywanych towarów. W sytu-

acjach nagłego zapotrzebowania ceny sprzętu krytycznego – takiego jak generatory prądu, kuchnie polowe czy wyposażenie logistyczne – ulegają znacznemu zawyżeniu, co obniża efektywność wydatkowania środków publicznych.

Ponadto zakupy realizowane pod presją czasu zwiększają ryzyko nabycia sprzętu niesprawdzonego, nieprzetestowanego lub niedostosowanego do realnych potrzeb. W takich warunkach decyzje zakupowe podejmowane są często na podstawie dostępności rynkowej, a nie rzeczywistej użyteczności operacyjnej.

Kolejnym zagrożeniem wynikającym z opisanego mechanizmu jest zjawisko polegające na zakupie przedmiotów, które pełnią funkcję wypełnienia budżetu, a nie realnego wzmocnienia zdolności systemu ochrony ludności. W praktyce oznacza to nabywanie sprzętu o ograniczonej przydatności operacyjnej, którego główną wartością jest możliwość formalnego rozliczenia środków.

Takie działania, choć zgodne z procedurami finansowymi, nie przekładają się na poprawę bezpieczeństwa mieszkańców. Sprzęt pozostaje niewykorzystany, nie jest integrowany z istniejącymi zasobami ani uwzględniany w ćwiczeniach i procedurach operacyjnych.

W dłuższej perspektywie zjawisko to prowadzi do powstania iluzji gotowości – system posiada wyposażenie, lecz nie posiada zdolności do jego skutecznego użycia w sytuacji kryzysowej.

Jednocześnie pracownicy administracji, działający w warunkach przeciążenia i presji formalnej, tracą możliwość strategicznego myślenia o bezpieczeństwie. System zaczyna funkcjonować w trybie reaktywnym, koncentrując się na doraźnym rozwiązywaniu problemów zamiast na budowaniu odporności lokalnej.

W takich warunkach ochrona ludności przestaje być procesem ciągłym i staje się zbiorem incydentalnych działań, podejmowanych głównie pod wpływem zagrożenia, presji społecznej lub politycznej.

### 3. ODPORNOŚĆ ŁOMIANEK NA ZAGROŻENIA

Łomianki nie są miastem peryferyjnym ani typowo miejskim. Ich położenie pomiędzy Warszawą a obszarami przyrodniczymi, w bezpośrednim sąsiedztwie Wisły, czyni je przestrzenią styku wielu sprzecznych funkcji: mieszkaniowej, komunikacyjnej, rekreacyjnej i przyrodniczej. Ta specyfika ma fundamentalne znaczenie dla analizy zagrożeń oraz systemu ochrony ludności.

Miasto rozwijało się dynamicznie, często szybciej niż infrastruktura techniczna i organizacyjna. Rozbudowa osiedli, zagęszczanie zabudowy oraz napływ nowych mieszkańców nie zawsze szły w parze z równoległym wzmocnianiem systemów bezpieczeństwa. W efekcie Łomianki stały się przestrzenią, w której ryzyko systemowe rośnie szybciej niż świadomość zagrożeń.

Rzeka Wisła od wieków stanowiła zarówno źródło życia, jak i potencjalne zagrożenie. W przypadku Łomianek jej obecność ma charakter ambiwalentny. Z jednej strony wały przeciwpowodziowe, infrastruktura hydrotechniczna oraz wieloletni brak katastrofalnych zdarzeń budują przekonanie o kontroli sytuacji. Z drugiej – właśnie ta pozorna stabilność staje się źródłem uśpienia czujności.

Zjawisko to można określić mianem zagrożenia oswojonego. Mieszkańcy przyzwyczajają się do obecności rzeki, traktując ją jako element krajobrazu, a nie jako realne źródło ryzyka. Każdy kolejny rok bez powodzi wzmacnia przekonanie, że „nic się nie stanie”, co prowadzi do marginalizacji sygnałów ostrzegawczych i bagatelizowania komunikatów instytucji.

Administracja publiczna, funkcjonując w tej samej przestrzeni społecznej, nie jest wolna od tego mechanizmu. Brak bezpośredniego doświadczenia katastrofy powoduje, że zagrożenie powodziowe przesuwają się w hierarchii priorytetów, ustępując miejsca bieżącym problemom urbanistycznym i społecznym.

„Odporność wspólnoty lokalnej na zagrożenia jest wprost zależna od poziomu zaufania do instytucji publicznych oraz gotowości do współpracy”<sup>4</sup>.

Jednym z najbardziej niebezpiecznych zjawisk w kontekście ochrony ludności jest istnienie tzw. ślepej strefy bezpieczeństwa. Jest to obszar mentalny, w którym zagrożenie jest znane, opisane w dokumentach i analizach, lecz nie wywołuje reakcji emocjonalnej ani decyzyjnej.

W Łomiankach ślepa strefa bezpieczeństwa ujawnia się w kilku wymiarach:

- zagrożenie powodziowe jest znane, lecz nieinternalizowane,
- systemy ostrzegania istnieją, lecz nie są traktowane poważnie,
- plany ewakuacji są opracowane, lecz nieznanie mieszkańcom,
- odpowiedzialność jest przypisana instytucjom, lecz rozmyta w praktyce.

W takiej sytuacji system ochrony ludności funkcjonuje poprawnie formalnie, ale nie uruchamia zachowań ochronnych, ani po stronie administracji, ani po stronie społeczeństwa. To właśnie ta ślepa strefa stanowi jeden z największych czynników ryzyka.

Analizując zagrożenia w Łomiankach, nie można pominąć struktury demograficznej miasta. Obecność osób starszych, rodzin z dziećmi, a także osób dojeżdżających do pracy poza gminą znacząco wpływa na zdolność reagowania w sytuacjach kryzysowych.

W godzinach dziennych miasto funkcjonuje w innym układzie społecznym niż w godzinach nocnych. Część mieszkańców przebywa poza gminą, co w sytuacji nagłego zagrożenia utrudnia ewakuację rodzin, opiekę nad osobami zależnymi oraz przepływ informacji. System ochrony ludności rzadko uwzględnia te zmienne w sposób operacyjny.

<sup>4</sup> A. Skrabacz, *Kapitał społeczny w bezpieczeństwie narodowym Polski*, Warszawa 2025, s. 69.

Dodatkowo wysoki odsetek nowych mieszkańców, często pozbawionych zakorzenienia lokalnego, osłabia więzi społeczne i zdolność do samoorganizacji. W sytuacjach kryzysowych brak relacji sąsiedzkich przekłada się na opóźnienia w reagowaniu i mniejszą gotowość do wzajemnej pomocy.

Choć infrastruktura techniczna Łomianek funkcjonuje na co dzień poprawnie, jej odporność na zdarzenia nadzwyczajne pozostaje ograniczona. Dotyczy to w szczególności: zasilania energetycznego, systemów wodno-kanalizacyjnych, sieci komunikacyjnych, dostępu do paliw i żywności.

W warunkach długotrwałego zagrożenia, takiego jak powódź czy awaria energetyczna, infrastruktura ta może ulec przeciążeniu. Brak wcześniejszych testów awaryjnych oraz uzależnienie od dostaw zewnętrznych powodują, że miasto może w krótkim czasie utracić zdolność do samodzielnego funkcjonowania.

Co istotne, świadomość tej kruchości infrastruktury jest niska zarówno wśród mieszkańców, jak i decydentów. Na co dzień system działa, co wzmacnia iluzję jego niezawodności.

Jednym z kluczowych czynników wpływających na brak przygotowania do zagrożeń jest mechanizm psychologiczny polegający na odsuwaniu ryzyka w czasie. Zarówno mieszkańcy, jak i instytucje funkcjonują w logice „jutra” – zagrożenie jest zawsze przyszłe, hipotetyczne, niewygodne.

W praktyce oznacza to, że: działania prewencyjne są odkładane, inwestycje w bezpieczeństwo przegrywają z inwestycjami widocznymi społecznie, system ochrony ludności staje się reaktywny, a nie zapobiegawczy.

Ewakuacja ludności stanowi najbardziej złożony i jednocześnie najbardziej wymagający element systemu ochrony ludności. W przeciwieństwie do innych działań kryzysowych, takich jak zabezpieczenie infrastruktury czy działania ratownicze służb, ewakuacja dotyczy bezpośrednio tysięcy mieszkańców, ich decyzji, emocji, zachowań oraz zdolności do podporządkowania się poleceniom administracji.

To właśnie w procesie ewakuacji ujawniają się wszystkie słabości systemu: niesprawna komunikacja, brak zaufania społecznego, nieznanomość procedur, ograniczenia infrastrukturalne oraz brak koordynacji pomiędzy instytucjami. Ewakuacja nie wybacza błędów planistycznych ani opóźnień decyzyjnych – jej powodzenie zależy od minut, a nie dni.

Z tego względu ewakuację można uznać za moment prawdy systemu ochrony ludności, w którym formalne zapisy planów zostają skonfrontowane z rzeczywistością przestrzenną, społeczną i logistyczną.

Miasto i gmina Łomianki charakteryzują się specyficznym układem przestrzennym, który w sposób istotny wpływa na możliwości prowadzenia ewakuacji. Duża część obszaru gminy znajduje się na terenach zalewowych lub w ich

bezpośrednim sąsiedztwie. Dotyczy to zarówno obszarów mieszkaniowych, jak i terenów infrastruktury technicznej oraz komunikacyjnej.

Tereny zalewowe w Łomiankach obejmują znaczne fragmenty gminy, w szczególności obszary położone w pobliżu Wisły oraz jej dawnych koryt i terenów międzywala. Oznacza to, że w przypadku wezbrania wód zagrożenie może dotyczyć jednocześnie dużej liczby mieszkańców, a ewakuacja musiałaby zostać przeprowadzona na szeroką skalę i w bardzo krótkim czasie.

Tak duży udział terenów potencjalnie zalewowych sprawia, że ewakuacja w Łomiankach nie jest scenariuszem marginalnym ani hipotetycznym. Jest to realny wariant działania, który powinien stanowić jeden z kluczowych punktów odniesienia dla planowania bezpieczeństwa lokalnego.

Jednym z najważniejszych czynników determinujących powodzenie ewakuacji jest układ komunikacyjny. W przypadku Łomianek już w warunkach codziennego funkcjonowania miasto doświadcza znacznych problemów komunikacyjnych. Korki w godzinach porannych i popołudniowych stały się stałym elementem życia mieszkańców.

Ograniczona liczba dróg wyjazdowych z gminy, koncentracja ruchu na kilku głównych ciągach komunikacyjnych oraz silne powiązanie komunikacyjne z Warszawą powodują, że przepustowość sieci drogowej jest niewystarczająca nawet w warunkach normalnych. W sytuacjach zwiększonego ruchu dochodzi do szybkiego zablokowania miasta.

Ten stan rzeczy ma fundamentalne znaczenie w kontekście ewakuacji. Jeżeli miasto jest zakorkowane w zwykły dzień roboczy, to w sytuacji masowej ewakuacji – obejmującej tysiące osób próbujących opuścić zagrożony obszar jednocześnie – należy liczyć się z całkowitym paraliżem komunikacyjnym.

W przypadku nagłej konieczności ewakuacji masowej, paraliż komunikacyjny może stać się jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla życia i zdrowia mieszkańców. Zablokowane drogi uniemożliwiają nie tylko przemieszczanie się ludności, lecz także dojazd służb ratowniczych, transport osób starszych i chorych oraz dowóz niezbędnych środków.

W takiej sytuacji mieszkańcy zostają uwięzieni w mieście, które stopniowo traci zdolność do funkcjonowania. Brak możliwości opuszczenia zagrożonego obszaru w połączeniu z narastającym zagrożeniem (np. powodziowym) prowadzi do eskalacji stresu, paniki i niekontrolowanych zachowań.

Paraliż komunikacyjny może również doprowadzić do sytuacji, w której ewakuacja staje się selektywna – możliwa jedynie dla tych, którzy podejmą decyzję wcześniej, dysponują własnym transportem i odpowiednią wiedzą. Taki scenariusz pogłębia nierówności społeczne i naraża na największe ryzyko osoby najbardziej wrażliwe.

W warunkach niewystarczającego przygotowania systemowego ewakuacja ma tendencję do przybierania formy ewakuacji spontanicznej. Mieszkańcy podejmują decyzje indywidualnie, kierując się intuicją, informacjami nieoficjalnymi lub obserwacją zachowań innych.

Ewakuacja spontaniczna w warunkach ograniczonej przepustowości dróg prowadzi do chaosu komunikacyjnego, blokowania kluczowych tras oraz braku możliwości priorytetowego przejazdu dla służb. Brak centralnej koordynacji powoduje, że część mieszkańców może przemieszczać się w kierunkach niebezpiecznych lub niewłaściwych.

Ewakuacja zorganizowana, oparta na planach, punktach zbiórki i kontrolowanym transporcie zbiorowym, jest jedyną realną alternatywą dla chaosu. Jednak jej skuteczność zależy od wcześniejszego przygotowania, edukacji mieszkańców oraz realnej zdolności logistycznej gminy.

Doświadczenia historyczne, w tym wielkie powodzie w miastach o złożonym układzie komunikacyjnym, pokazują, że utrata drożności dróg następuje bardzo szybko. Wystarczy kilka kluczowych odcinków wyłączonych z ruchu, aby całe miasto zostało sparaliżowane.

W takich warunkach ewakuacja staje się nie tylko problemem organizacyjnym, lecz również psychologicznym. Ludzie, widząc brak możliwości opuszczenia zagrożonego obszaru, tracą poczucie kontroli i bezpieczeństwa. To z kolei zwiększa ryzyko paniki, konfliktów i nieprzewidywalnych zachowań<sup>5</sup>.

Dla Łomianek, gdzie duża część gminy znajduje się na terenach zalewowych, a układ drogowy jest ograniczony, scenariusz paraliżu komunikacyjnego należy traktować jako realne, a nie teoretyczne zagrożenie.

Jednym z najważniejszych czynników decydujących o powodzeniu ewakuacji jest czas. Każda godzina opóźnienia w podjęciu decyzji zwiększa ryzyko paraliżu komunikacyjnego i chaosu organizacyjnego.

W praktyce oznacza to konieczność podejmowania decyzji o ewakuacji jeszcze przed pełnym uświadomieniem zagrożenia przez mieszkańców. Jest to decyzja trudna politycznie i społecznie, jednak brak jej podjęcia może prowadzić do znacznie poważniejszych konsekwencji.

System ochrony ludności w Łomiankach musi zatem opierać się na zdolności do działań wyprzedzających, a nie reaktywnych. W przeciwnym razie ewakuacja stanie się działaniem spóźnionym i nieskutecznym.

---

<sup>5</sup> *Kłęsa żywiołowa jako czynnik destabilizacji, na przykładzie powodzi w południowo-zachodniej Polsce w 1997 i 2010 roku*, Rozprawa doktorska Piotr Ciach, [https://multitest-v12.uni.lodz.pl/fileadmin/user\\_upload/Rozprawa\\_doktorska\\_Ciach\\_Piotr.pdf](https://multitest-v12.uni.lodz.pl/fileadmin/user_upload/Rozprawa_doktorska_Ciach_Piotr.pdf)

Nieudana lub chaotyczna ewakuacja ma długofalowe skutki społeczne. Prowadzi do utraty zaufania do instytucji publicznych, poczucia porzucenia przez państwo oraz trwałego obniżenia poczucia bezpieczeństwa.

Mieszkańcy, którzy doświadczą paraliżu i braku pomocy, rzadko odbudowują zaufanie do systemu. W kolejnych sytuacjach zagrożenia mogą ignorować oficjalne komunikaty, co dodatkowo obniża skuteczność działań ochronnych.

Analiza ewakuacji ludności w kontekście specyfiki Łomianek prowadzi do wniosku, że zagrożeniem jest powódź, połączenie dużej skali terenów zalewowych z niewydolnością komunikacyjną.

W warunkach masowej ewakuacji miasto może w krótkim czasie stać się przestrzenią paraliżu, w której mieszkańcy zostaną pozbawieni możliwości opuszczenia zagrożonego obszaru. Taki scenariusz czyni z ewakuacji nie tylko problem logistyczny, lecz realne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi.

System ochrony ludności funkcjonujący na terenie gminy należy ocenić jako formalnie kompletny, lecz operacyjnie ograniczony. Dokumenty planistyczne zostały opracowane zgodnie z obowiązującymi wymogami, struktury organizacyjne istnieją, a odpowiedzialność została przypisana konkretnym podmiotom. Jednak w praktyce system ten wykazuje cechy systemu pozornego, w którym spełnienie wymogów formalnych dominuje nad budowaniem realnych zdolności do reagowania.

Szczególnie wyraźnie problem ten ujawnia się w obszarze współpracy międzyinstytucjonalnej, systemów ostrzegania i alarmowania oraz przygotowania do ewakuacji ludności. Przeciążenie administracji gminnej zadaniami, presja bieżących spraw oraz ograniczone zasoby powodują, że bezpieczeństwo często przegrywa z innymi priorytetami. W takich warunkach działania długofalowe, wymagające koordynacji i planowania, schodzą na dalszy plan.

Istotnym elementem analizy było również odwołanie się do doświadczeń własnych, zdobytych w trakcie rocznej pracy w Urzędzie Gminy. Doświadczenie to pozwoliło na spojrzenie na system ochrony ludności z perspektywy praktycznej, ukazując ograniczenia wynikające nie ze złej woli pracowników, lecz ze specyfiki funkcjonowania administracji publicznej. Jednocześnie uwidoczniło ono negatywny wpływ lokalnych konfliktów i doraźnej polityki, które osłabiają poczucie wspólnoty, utrudniają współdziałanie oraz podważają zaufanie społeczne – kluczowe dla skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Analiza zagrożeń, w szczególności ryzyka powodziowego oraz niewydolności komunikacyjnej, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że ewakuacja ludności w warunkach realnego zagrożenia stanowiłaby dla Łomianek poważne wyzwanie. Duży udział terenów zalewowych, ograniczona liczba dróg wyjazdowych oraz codzienne problemy komunikacyjne tworzą scenariusz potencjalnego para-

liżu, który w połączeniu z brakiem przygotowania mieszkańców mógłby prowadzić do poważnych konsekwencji dla życia i zdrowia ludzi.

Przeprowadzona analiza potwierdza, że największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa mieszkańców nie jest pojedyncze zdarzenie kryzysowe, lecz systemowe niedopasowanie pomiędzy skalą ryzyka a realną gotowością do ich obsługi. Ochrona ludności nie może być traktowana jako obowiązek administracyjny realizowany „przy okazji”, lecz jako proces wymagający ciągłego zaangażowania, odwagi decyzyjnej i współpracy ponad podziałami.

Na podstawie przeprowadzonej analizy sformułowano następujące wnioski praktyczne, których wdrożenie mogłoby przyczynić się do poprawy realnego poziomu bezpieczeństwa mieszkańców miasta Łomianki:

- **Wzmocnienie roli działań prewencyjnych:** System ochrony ludności powinien w większym stopniu koncentrować się na działaniach zapobiegawczych, a nie wyłącznie reaktywnych. Obejmuje to regularną analizę ryzyka, aktualizację scenariuszy zagrożeń oraz planowanie działań wyprzedzających, nawet kosztem trudnych decyzji społecznych i politycznych.
- **Urealnienie współpracy międzyinstytucjonalnej:** Współpraca z instytucjami powiatowymi i wojewódzkimi, WOT, wybranymi firmami prywatnymi powinna mieć charakter operacyjny, a nie wyłącznie formalny. Niezbędne są regularne spotkania robocze, wspólne ćwiczenia oraz jasne procedury decyzyjne, umożliwiające szybkie działanie w sytuacjach kryzysowych.
- **Odciążenie administracji w obszarze bezpieczeństwa:** Należy rozważyć organizacyjne wzmocnienie komórek odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe, tak aby kwestie bezpieczeństwa nie konkurowały z bieżącymi zadaniami administracyjnymi, lecz stanowiły wyodrębniony obszar odpowiedzialności.
- **Zmiana podejścia do zakupów w obszarze zarządzania kryzysowego:** Zakupy sprzętu i wyposażenia powinny być planowane z wyprzedzeniem, w oparciu o realne potrzeby operacyjne i testowane w praktyce. Pozwoli to uniknąć nieefektywnego wydatkowania środków oraz zakupu sprzętu o ograniczonej przydatności.
- **Realna edukacja mieszkańców w zakresie zagrożeń i ewakuacji:** Konieczne jest systematyczne informowanie mieszkańców o zagrożeniach, sygnałach alarmowych, zasadach ewakuacji oraz miejscach zbiórki. Bez przygotowanego społeczeństwa nawet najlepiej opracowane plany pozostaną nieskuteczne.
- **Uwzględnienie paraliżu komunikacyjnego w planach ewakuacji:** Plany ewakuacyjne powinny realistycznie uwzględniać ograniczoną przepustowość układu drogowego oraz ryzyko korków. Należy rozważyć scenariusze etapowej ewakuacji oraz wykorzystania transportu zbiorowego.

- **Włączenie organizacji społecznych w system ochrony ludności:** Organizacje społeczne powinny zostać potraktowane jako partner systemu, a nie jego krytycy. Ich zaangażowanie może zwiększyć zaufanie społeczne, poprawić komunikację oraz wzmocnić odporność lokalnej wspólnoty.
- **Odbudowa poczucia wspólnoty i odpowiedzialności zbiorowej:** Bezpieczeństwo lokalne wymaga realnego współdziałania ponad podziałami. Ograniczenie destrukcyjnego wpływu lokalnych konfliktów i polityki jest warunkiem koniecznym do budowania systemu, który w sytuacji kryzysowej będzie działał skutecznie i solidarnie.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Plan zarządzania kryzysowego dla gminy Łomianki.

Plan ewakuacji mieszkańców dla gminy Łomianki.

Ciach P., *Kłęska żywiolowa jako czynnik destabilizacji, na przykładzie powodzi w południowo-zachodniej Polsce w 1997 i 2010 roku*, [https://multitestv12.uni.lodz.pl/fileadmin/user\\_upload/Rozprawa\\_doktorska\\_Ciach\\_Piotr.pdf](https://multitestv12.uni.lodz.pl/fileadmin/user_upload/Rozprawa_doktorska_Ciach_Piotr.pdf)

Kulisz M.Z., *Ochrona ludności a zarządzanie kryzysowe, system, proces, dylematy*, Nysa 2025.

Skrabacz A., *Kapitał społeczny w bezpieczeństwie narodowym Polski*, Warszawa 2025.



Anna WESOŁOWSKA

---

# OCHOTNICZA STRAŻ POŻARNA JAKO FILAR LOKALNEJ OBRONY CYWILNEJ

## 1. GENEZA I ROZWÓJ OCHOTNICZYCH STRAŻY POŻARNYCH W POLSCE

Ochotnicze Straże Pożarne (OSP) stanowią jeden z najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa lokalnego w Polsce. Ich rola wykracza daleko poza tradycyjne działania gaśnicze, obejmując szeroki zakres zadań z obszaru ratownictwa technicznego, medycznego, ekologicznego, a także ochrony ludności i wsparcia w sytuacjach kryzysowych. W wielu gminach to właśnie jednostki OSP są podstawową, a nierzadko jedyną, formacją ratowniczą zdolną do natychmiastowego podjęcia działań w przypadku zagrożenia życia, zdrowia lub mienia mieszkańców. OSP to jedne z najstarszych i najaktywniejszych organizacji pozarządowych w Polsce. Znaczenie struktur ochotniczych wynika zarówno z ich liczebności i rozmieszczenia na terenie kraju, jak i ze społecznego charakteru ich funkcjonowania. OSP pełnią rolę organizacyjnych form samoorganizującego się społeczeństwa, przyczyniając się do budowy kapitału społecznego i wzmacniania więzi wspólnotowych. Jako organizacje ochotnicze, zakorzenione w lokalnych społecznościach, odgrywają kluczową rolę w budowaniu odporności lokalnej, kształtowaniu świadomości bezpieczeństwa oraz wspieraniu administracji publicznej w realizacji zadań ochronnych. Działalność Ochotniczych Straży Pożarnych znacząco wpływa na kształtowanie kultury bezpieczeństwa lokalnego i wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców gminy. Jednocześnie, dzięki włączeniu wielu jednostek OSP do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, ich działalność została zintegrowana z państwowym systemem ratowniczym, co znacząco podniosło profesjonalizację i efektywność działań.

Rozwój Ochotniczych Straży Pożarnych w Polsce stanowi jedno z najważniejszych zjawisk w historii bezpieczeństwa publicznego i samoorganizacji spo-

łeczeństwa. Ich geneza sięga XIX wieku i wiąże się bezpośrednio z przemianami społeczno-gospodarczymi, rozwojem miast oraz kształtowaniem się lokalnych wspólnot obywatelskich. W warunkach ograniczonej administracji państwowej, braku profesjonalnych służb ratowniczych oraz rosnących zagrożeń pożarowych, inicjatywy oddolne w postaci straży ochotniczych stały się fundamentem bezpieczeństwa wielu miejscowości.

Pierwsze formacje ochotnicze o charakterze przeciwpożarowym zaczęły powstawać w pierwszej połowie XIX wieku na terenach zaborów. Najwcześniejsze tego typu organizacje tworzono w miastach, często z inicjatywy mieszczan, rzemieślników i przedstawicieli lokalnych elit. Kluczowym momentem stało się powstanie w 1850 r. pierwszej polskiej ochotniczej straży pożarnej we Lwowie, uważanej za symboliczny początek ruchu OSP. Po odzyskaniu niepodległości w roku 1918 rozpoczęto proces porządkowania systemu bezpieczeństwa pożarowego na szczeblu państwowym. W 1921 r. powołano Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, który odegrał kluczową rolę w integracji lokalnych straży oraz standaryzacji wyszkolenia.

Po 1945 r. system ochrony przeciwpożarowej został podporządkowany centralnym władzom państwowym. W roku 1950 utworzono Państwową Straż Pożarną, jako formację zawodową (początkowo pod inną nazwą), a ochotnicze straże zaczęto włączać w system podporządkowany państwu. W 1956 r. reaktywowano działalność Związku Ochotniczych Straży Pożarnych (ZOSP), który stał się główną organizacją reprezentującą interesy jednostek ochotniczych. Funkcjonowanie OSP było w tym okresie regulowane szczegółowymi przepisami administracyjnymi, jednak mimo tego zachowały one swój społeczny i lokalny charakter. W wielu gminach stanowiły trzon działalności społecznej, kulturalnej i wychowawczej.

Istotnym momentem dla współczesnej działalności OSP było przyjęcie w 1991 r. ustawy o ochronie przeciwpożarowej, która otworzyła drogę do stworzenia nowoczesnego modelu ratowniczego. Najważniejszą zmianą było utworzenie w dniu 1 stycznia 1995 r. Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) – jednolitego, zintegrowanego systemu ratowniczego, do którego zaczęto włączać wybrane, najlepiej przygotowane jednostki OSP (System powstał na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 1994 nr 140, poz. 799). Proces ten zwiększył profesjonalizację, wymusił standaryzację szkoleń i wyposażenia oraz znacząco podniósł poziom gotowości operacyjnej. OSP stały się formalnym i niezbędnym elementem krajowego systemu ratowniczego, w którym działają wspólnie z PSP i innymi służbami ratowniczymi<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A. Kuczyńska, *Ochotnicze Straże Pożarne w ochronie bezpieczeństwa ludności*, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań 2023, s. 266.

Działania KSRG są realizowane zgodnie z hierarchią administracyjną – od poziomu powiatowego, poprzez wojewódzki, aż do krajowego, co umożliwia elastyczne i skuteczne wykorzystanie środków ratowniczych adekwatnie do skali zagrożenia. Głównym celem KSRG jest ochrona życia, zdrowia, mienia oraz środowiska poprzez prowadzenie działań ratowniczych w sytuacjach nadzwyczajnych. Do podstawowych zadań można zaliczyć: gaszenie pożarów i ograniczanie ich skutków; ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne (w tym udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy); neutralizowanie miejscowych zagrożeń wynikających z klęsk żywiołowych, awarii technicznych oraz innych zdarzeń losowych; współpraca z innymi podmiotami systemów ratowniczych i służbami (np. Policją, Państwowym Ratownictwem Medycznym<sup>2</sup>).

Współcześnie OSP jest jedną z największych społecznych organizacji ratowniczych w Europie. Wielu badaczy bezpieczeństwa publicznego podkreśla, że ich rola wykracza poza działania ratowniczo-gaśnicze. Niejednokrotnie polskie OSP są wzorem dla innych organizacji straży pożarnych w państwach Europy czy Ameryki. Liczba jednostek OSP w Polsce z każdym rokiem wzrasta, co świadczy o ogromnym potencjale tych organizacji. Według danych z PSP (stan na 11 listopada 2025 r.) do KSRG włączonych jest 5239 jednostek OSP.

Poniżej przedstawiono szczegółowy podział oraz liczbę jednostek w KSRG.

**Tabela 1. Podział i liczba jednostek w KSRG**

Rodzaj jednostki	Liczba jednostek	Uwagi
Jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP (KP/KM PSP)	500	Funkcjonujące w strukturze 335 komend powiatowych i miejskich PSP
Jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP przy szkołach PSP	5	Jednostki dydaktyczno-operacyjne
Ochotnicze Straże Pożarne włączone do KSRG	5239	Najliczniejszy komponent systemu
Zakładowe straże pożarne	3	Jednostki ochrony przeciwpożarowej
Zakładowe służby ratownicze	1	Podmiot wyspecjalizowany
Lotniskowe służby ratowniczo-gaśnicze	1	Zabezpieczenie infrastruktury lotniskowej
Wojskowe Straże Pożarne	26	Jednostki funkcjonujące w strukturach Sił Zbrojnych RP

Źródło: opracowanie własne na bazie danych z PSP, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/ksrg>.

<sup>2</sup> <https://www.gov.pl/web/kgpsp/ksrg>

Analiza danych statystycznych z ostatnich lat wskazuje na systematyczną zmianę struktury zdarzeń obsługiwanych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej. Obserwuje się wyraźny spadek udziału pożarów w ogólnej liczbie interwencji, mimo że to właśnie zwalczanie pożarów stanowiło historycznie podstawowy obszar działalności straży pożarnej. Jednocześnie rośnie znaczenie zdarzeń o charakterze innym niż pożarowy, co prowadzi do konieczności redefinicji priorytetów operacyjnych oraz rozwoju nowych kompetencji ratowniczych. Szczególne wyzwania wiążą się z nasileniem zjawisk o charakterze katastrof naturalnych, zwłaszcza tych powodowanych przez ekstremalne warunki pogodowe, takie jak silne wiatry. Zdarzenia tego typu generują znaczne zapotrzebowanie na zasoby ratownicze i wymagają wysokiego poziomu przygotowania organizacyjnego oraz logistycznego. Równoległe utrzymuje się wysoki, a w perspektywie długoterminowej rosnący, udział zdarzeń drogowych. Zjawisko to pozostaje w bezpośrednim związku z postępującym rozwojem motoryzacji oraz wzrostem liczby pojazdów poruszających się po drogach publicznych.

Dla przykładu w 2023 r. strażacy PSP byli zaangażowani w 45% zdarzeń bez udziału OSP, czyli w sumie w 219 189 interwencji i jest to wartość zbliżona do tej z roku ubiegłego. Samodzielne działania OSP w KSRG obejmowały 22% interwencji, czyli 107 100 zdarzeń, a OSP spoza KSRG – 32 393, czyli 6% zdarzeń. W grupie miejscowych zagrożeń, strażacy najczęściej interweniowali przy usuwaniu skutków sił natury, w tym silnego wiatru 64 376, opadów śniegu 12 209, opadów deszczu 12 016, i przyborów wód w rzekach 4074. Ponadto, odnotowano 57 674 wypadków drogowych oraz 35 817 działań o charakterze medycznym. Strażacy podejmowali także interwencje związane z ratownictwem chemicznym 7426 i ekologicznym 1075, na akwenach 7724 oraz uszkodzeniami budynków 4542. Najwięcej interwencji odnotowano na terenie województw: mazowieckiego 70 294, śląskiego 62 963, małopolskiego 42 622, wielkopolskiego 41 690 oraz dolnośląskiego 40 732<sup>3</sup>.

Z kolei w 2024 r. strażacy odnotowali ponad 550 tysięcy interwencji, w tym ponad 29 tysięcy w związku z katastroficzną powodzią, która nawiedziła południe Polski. Jest to o 64 tysiące interwencji więcej niż w 2023 r., kiedy strażacy notowali 486 tysięcy zdarzeń. Interwencje związane z ratownictwem chemicznym 7563 i ekologicznym 1032, na akwenach 9487. Najwięcej interwencji odnotowano na terenie województw: śląskiego 80 241, mazowieckiego 78 052, dolnośląskiego 53 129, małopolskiego 49 330 oraz wielkopolskiego 45 688<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://www.ppoz.pl/czytelnia/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/Spokojniej-w-statystykach/idn:3223>

<sup>4</sup> <https://www.gov.pl/web/kgpsp/interwencje-psp>

## 2. CELE I ZASADY DZIAŁANIA OCHOTNICZYCH STRAŻY POŻARNYCH

Zainteresowanie służbą pożarniczą kształtuje się już we wczesnym dzieciństwie, często pod wpływem domowego środowiska i najbliższego otoczenia. W wielu jednostkach OSP silnie zakorzeniona jest tradycja rodzinnego przekazywania zamiłowania do strażactwa z pokolenia na pokolenie. OSP jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami.

Cele oraz zakres działalności OSP zostały określone w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Jednostki OSP podejmują zadania związane z ochroną przeciwpożarową, ratownictwem oraz ochroną ludności, a także realizują działalność profilaktyczną i edukacyjną. Do podstawowych celów i zadań OSP, wynikających m.in. z zapisów statutowych, należą zapobieganie powstawaniu pożarów, udział w działaniach ratowniczych podczas pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, jak również upowszechnianie wiedzy w zakresie istniejących zagrożeń i zasad bezpieczeństwa. Jednostki ochotnicze prowadzi także szeroko zakrojoną działalność adresowaną przede wszystkim do dzieci i młodzieży.

Ochotnicze Straże Pożarne funkcjonują, jako organizacje pozarządowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2020, poz. 2261) oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2025, poz. 188). Jednocześnie, działają zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2025, poz. 1338). W przypadku OSP posiadających status OPP lub realizujących zadania zlecone, swoje zadania realizują w oparciu o własne statuty, przy czym kwestie związane z ochroną przeciwpożarową wymagają odpowiednich uzgodnień. W przypadku OSP są one dokonywane z właściwym miejscowo komendantem powiatowym lub miejskim Państwowej Straży Pożarnej, natomiast w odniesieniu do Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, – jako odrębnego stowarzyszenia – z komendantem głównym Państwowej Straży Pożarnej<sup>5</sup>.

Statut stowarzyszenia i struktura organizacyjna OSP odzwierciedla ich dwoi-  
sty charakter – z jednej strony są one organizacjami społecznymi działającymi na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach, a z drugiej stanowią integralny

<sup>5</sup> A. Konieczny, *Perspektywy rozwoju ochotniczych straży pożarnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław 2018, s. 73–74.

element systemu ochrony przeciwpożarowej oraz lokalnego systemu bezpieczeństwa. Umożliwia to pogodzenie wymiaru obywatelskiego i dobrowolnego z wymogami profesjonalnego ratownictwa oraz współpracy ze służbami państwowymi. OSP funkcjonują przede wszystkim jako stowarzyszenia rejestrowe, posiadające osobowość prawną. Taki status determinuje podstawowe elementy ich struktury organizacyjnej. Poza strukturą stowarzyszeniową, w jednostkach OSP funkcjonuje struktura operacyjna, niezbędna do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych, która obejmuje:

- Jednostkę Operacyjno-Techniczną (JOT) – zespół przeszkolonych strażaków biorących udział w działaniach ratowniczych;
- Naczelnika (Komendanta) OSP – dowódcę odpowiedzialnego za nadzór nad gotowością bojową, szkoleniami oraz prowadzenie działań operacyjnych;
- Zastępcę Naczelnika oraz dowódców sekcji lub zastępów – funkcje wspierające dowodzenie i logistykę;
- Strażaków ratowników OSP – członków posiadających wymagane przeszkolenie i aktualne badania lekarskie, dopuszczonych do udziału w akcjach.

W przypadku jednostek włączonych do KSRG struktura operacyjna musi spełniać wysokie standardy organizacyjne, szkoleniowe i sprzętowe, co w praktyce zbliża ich funkcjonowanie do standardów formacji zawodowych. Do podstawowych wymagań wobec OSP pretendujących do włączenia do systemu państwowego należy zaliczyć dysponowanie co najmniej jednym średnim lub ciężkim pojazdem ratowniczo-gaśniczym, zapewnienie minimalnej obsady osobowej w liczbie dwunastu ratowników posiadających odpowiednie przeszkolenie, a także funkcjonowanie niezawodnych rozwiązań w zakresie łączności, umożliwiających skuteczne alarmowanie, powiadamianie oraz prowadzenie działań ratowniczych z wykorzystaniem radiowej sieci KSRG. Istotnym warunkiem pozostaje również utrzymywanie stałej gotowości operacyjnej do realizacji zadań ratowniczych.

Od powyższych zasad przewidziano możliwość odstępstwa w odniesieniu do jednostek o charakterze specjalistycznym. Podmioty te mogą zostać włączone do systemu, jeżeli dysponują odpowiednio wyszkolonym personelem oraz specjalistycznym wyposażeniem umożliwiającym prowadzenie określonych rodzajów działań ratowniczych, a zakres ich zastosowania został przewidziany w obowiązujących planach ratowniczych<sup>6</sup>.

Podstawowe zasady działania OSP obejmują:

1. Dobrowolność i społeczny charakter służby – Członkowie OSP pełnią służbę ochotniczo, zgodnie ze statutem i tradycją organizacji. Stanowi to fundament ich funkcjonowania i wyróżnia OSP na tle innych służb.

---

<sup>6</sup> <https://www.gov.pl/web/kgpsp/osp-w-ksrg>

2. Gotowość bojowa 24/7 – Jednostki OSP utrzymują stałą gotowość do wyjazdu, obejmującą sprawność sprzętu, dostępność ratowników oraz systemy alarmowania (np. DSP, SMS, aplikacje mobilne).
3. Zasada profesjonalizacji działań – Strażacy OSP biorący udział w działaniach muszą posiadać odpowiednie przeszkolenie, m.in. kurs podstawowy, kurs dowódców, kursy specjalistyczne czy szkolenia KSRG. Zasada ta gwarantuje bezpieczeństwo ratowników i skuteczność działań.
4. Zasada współdziałania – OSP wykonuje zadania we współpracy z Państwową Strażą Pożarną, samorządem, policją, ratownictwem medycznym, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami ochrony ludności. Współdziałanie to jest szczególnie widoczne w dużych działaniach ratowniczych i sytuacjach kryzysowych.
5. Zasada odpowiedzialności lokalnej – OSP działa przede wszystkim na rzecz społeczności lokalnej, odpowiadając na jej potrzeby w zakresie bezpieczeństwa, zagrożeń pożarowych i innych ryzyk środowiskowych.
6. Zasada dyscypliny operacyjnej – W toku działań ratowniczych strażacy OSP podlegają obowiązującym regulaminom, poleceniom dowódców oraz zasadom operacyjnym KSRG i PSP, co zapewnia jednolitość taktyki i bezpieczeństwo operacyjne.

W skład systemu KSRG oprócz PSP i OSP wchodzi również inne podmioty ochrony przeciwpożarowej, do których zalicza się wojskowe straże pożarne, zakładowe straże pożarne, zakładowe służby ratownicze, a także lotniskowe służby ratowniczo-gaśnicze.

Według stanu na dzień 11 listopada 2025 r. struktura organizacyjna KSRG obejmuje 500 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP działających w ramach 335 komend powiatowych i miejskich Państwowej Straży Pożarnej oraz dodatkowo 5 jednostek ratowniczo-gaśniczych funkcjonujących przy szkołach PSP. System tworzy ponadto 5239 jednostek ochotniczych straży pożarnych włączonych do KSRG, a także 3 zakładowe straże pożarne, 1 zakładowa służba ratownicza, 1 lotniskowa służba ratowniczo-gaśnicza oraz 26 jednostek Wojskowych Straży Pożarnych.

**Tabela 2. Wykaz jednostek OSP włączonych do KSRG (stan na listopad 2025 r.)**

Województwo	Liczba jednostek
Dolnośląskie	313
Kujawsko-Pomorskie	244
Lubelskie	386
Lubuskie	167

Tabela 2. cd.

Województwo	Liczba jednostek
Łódzkie	401
Małopolskie	472
Mazowieckie	664
Opolskie	185
Podkarpackie	375
Podlaskie	220
Pomorskie	254
Śląskie	437
Świętokrzyskie	264
Warmińsko-Mazurskie	223
Wielkopolskie	413
Zachodniopomorskie	221
	5239

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu „OCHOTNIK” ZOSP RP.

Dobowy poziom gotowości operacyjnej KSRG, zapewniany przez jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP podporządkowane komendom powiatowym i miejskim, przekracza 5 tys. funkcjonariuszy oraz obejmuje około 5,4 tys. pojazdów ratowniczo-gaśniczych i specjalistycznych. Z kolei potencjał operacyjny ochotniczych straży pożarnych włączonych do systemu obejmuje ponad 120 tys. wyszkolonych strażaków ratowników uprawnionych do udziału w działaniach ratowniczych oraz blisko 12 tys. samochodów ratowniczo-gaśniczych i specjalnych.

Tabela 3. Struktura operacyjna OSP

Element	Funkcja
Jednostka Operacyjno-Techniczna (JOT)	Zespół ratowników biorących udział w akcjach.
Naczelnik (Komendant)	Dowódca jednostki, nadzoruje gotowość bojową i działania operacyjne.
Zastępcy i dowódcy sekcji	Wspierają dowodzenie i logistykę.
Strażacy ratownicy	Posiadają przeszkolenie i uprawnienia do udziału w akcjach.

Źródło: opracowanie własne.

Zasady dysponowania jednostkami OSP:

- alarmowanie za pomocą DSP, SMS, aplikacji mobilnych;
- reakcja w ramach KSRG zgodnie z hierarchią powiat → województwo → kraj;
- możliwość działań poza KSRG w uzgodnieniu z lokalnym samorządem i PSP.

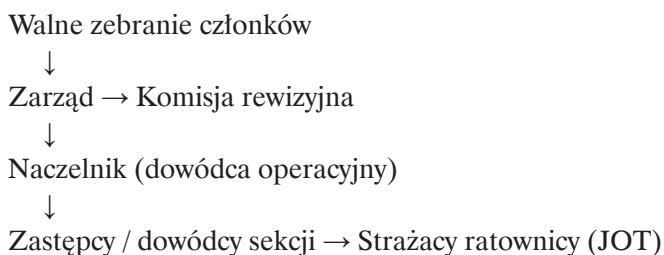
W OSP, jak w każdym stowarzyszeniu, jest trójpodział władzy: walne zebranie członków, zarząd i komisja rewizyjna.

**Tabela 4. Podstawowe organy stowarzyszeniowe OSP**

Organ	Kompetencje
Walne zebranie członków	Uchwalanie strategii działania, zatwierdzanie budżetu, podejmowanie decyzji o przyjęciu nowych członków, zatwierdzanie rocznych sprawozdań zarządu.
Zarząd	Realizacja zadań operacyjnych stowarzyszenia, dysponowanie środkami, organizacja szkoleń i prewencji, współpraca z PSP i samorządem.
Komisja rewizyjna	Kontrola działalności zarządu, weryfikacja zgodności z statutem i przepisami, rekomendacje zmian w strukturze lub działaniach jednostki.

Źródło: opracowanie własne.

**Schemat integracji struktury stowarzyszeniowej i operacyjnej OSP:**



Podsumowując, integracja części stowarzyszeniowej i operacyjnej w OSP nie tylko umożliwia realizację zadań ratowniczych, ale również wzmacnia bezpieczeństwo społeczne i lokalną odporność na zagrożenia. Efektywność jednostki jest tym wyższa, im lepiej działają organy stowarzyszenia, a procesy decyzyjne są przejrzyste i szybkie.

### 3. WSPÓŁPRACA OSP Z INNYMI SŁUŻBAMI RATOWNICZYMI I SAMORZĄDAMI

Znaczenie OSP w zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańców należy rozpatrywać również w kontekście współdziałania z innymi służbami i podmiotami systemu zarządzania kryzysowego. Jednostki te pełnią ważną funkcję pomocniczą wobec Państwowej Straży Pożarnej, policji, zespołów ratownictwa medycznego oraz organów administracji publicznej. Dzięki temu stanowią niezbędne ogniwo w łańcuchu reagowania na zagrożenia, a ich wkład w realizację zadań operacyjnych jest niejednokrotnie kluczowy dla sprawnej koordynacji działań.

#### Współpraca z Państwową Strażą Pożarną

Kluczowe znaczenie w realizacji zadań ratowniczych na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz ochrony ludności przypada jednostkom wykonawczym PSP i OSP. To właśnie te formacje tworzą podstawowy potencjał operacyjny działań ratowniczych, stanowiąc fundament interwencji podejmowanych w sytuacjach kryzysowych. Ich uniwersalny charakter powoduje, że są one angażowane w niemal wszystkie kategorie zdarzeń o charakterze nadzwyczajnym, niezależnie od ich genezy i skali, w tym m.in. pożary, powodzie, zjawiska meteorologiczne oraz inne zagrożenia o charakterze naturalnym i technicznym<sup>7</sup>.

Współpraca tych służb jest także przykładem zintegrowanego systemu reagowania kryzysowego w Polsce, gdzie:

- PSP zapewnia profesjonalne dowodzenie, koordynację i specjalistyczne zasoby,
- OSP uzupełnia działania PSP zarówno w liczbie sił ratowniczych, jak i zakresie dostępności czasowej i terenowej,
- w wielu akcjach ratowniczych OSP działa samodzielnie lub we współdziałaniu z PSP, realizują zadania ratownicze jako podmioty wykonawcze systemu, przy zachowaniu nadrzędnej roli dowódczej Państwowej Straży Pożarnej w ramach obowiązujących zasad dowodzenia.

Takie współdziałanie zwiększa zdolność do reagowania na szeroki zakres zagrożeń – od pożarów i wypadków drogowych po klęski żywiołowe, co czyni system ratowniczo-gaśniczy w Polsce bardziej odpornym i elastycznym.

---

<sup>7</sup> I. Denysiuk, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce jako specyficzne zadanie administracji publicznej realizowane na rzecz ochrony ludności*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2020, s. 179–181.

Analiza statystyk działań ratowniczych z 2024 r. ukazuje, że jednostki OSP stanowią fundamentalny komponent polskiego systemu ochrony ludności. Ich szeroka dyspersja terytorialna i duża liczba wyjazdów podkreślają znaczenie społeczno-operacyjne. Tego typu dane stanowią także podstawę do podejmowania decyzji w zakresie planowania zasobów, dofinansowania wyposażenia jednostek oraz doskonalenia systemów powiadamiania i współdziałania z innymi służbami ratowniczymi.

Podczas sytuacji nadzwyczajnych, takich jak powódzie, wichury czy inne zjawiska kryzysowe, obecność OSP jest nieodzowna dla zapewnienia szybkiej reakcji. Dane lokalne wskazują, że jednostki ochotnicze były aktywnie angażowane w usuwanie skutków anomalii pogodowych, a ich szybki dojazd do zdarzeń często decydował o skuteczności działań ratowniczych. W analizach lokalnych wskazywano, że jednostki OSP brały udział w 37–41% wszystkich zdarzeń, z których część prowadziły samodzielnie. W 2024 r. interwencje strażaków to łącznie wyjazd do 551 260 zdarzeń, co oznacza wzrost o 65 tysięcy wyjazdów w porównaniu do 2023 r. W niemal połowie przypadków (46,4%) udział brały jednostki OSP włączone do KSRG, co potwierdza ich kluczową rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa powszechnego, zwłaszcza na poziomie lokalnym<sup>8</sup>.

Największe zaangażowanie jednostek OSP w KSRG odnotowano w działaniach związanych z pożarami, gdzie ich udział wyniósł 54,7% wszystkich interwencji tego typu. Wysoki poziom uczestnictwa zauważalny jest również w przypadku miejscowych zagrożeń, stanowiących najliczniejszą kategorię zdarzeń, w których OSP w KSRG uczestniczyły w 46,9% przypadków. Znacznie mniejszy, choć nadal istotny, udział OSP odnotowano przy obsłudze alarmów fałszywych (26,4%)<sup>9</sup>.

Jednostki OSP spoza KSRG również stanowią ważne uzupełnienie systemu ratowniczego, szczególnie w obszarach o ograniczonej dostępności sił zawodowych. Ich udział w łącznej liczbie interwencji PSP wyniósł 17,6%, przy czym największe zaangażowanie tej grupy jednostek wystąpiło w działaniach gaśniczych (22,6%) oraz w reagowaniu na miejscowe zagrożenia (17,8%). Dane te potwierdzają, że nawet jednostki niewłączone formalnie do KSRG odgrywają istotną rolę w reagowaniu na zdarzenia o charakterze lokalnym<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://strazacki.pl/wiadomosci/strazackie-statystyki-2024/>

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> <https://www.gov.pl/web/kgpsp/interwencje-psp>

**Tabela 5. Zestawienie interwencji PSP oraz udziału jednostek OSP w 2024 r. (na podstawie danych SWD PSP)**

Rodzaj zdarzenia	PSP – ogółem	OSP w KSRG	OSP spoza KSRG
Požary	103 233	56 517	23 285
Miejscowe zagrożenia	394 655	185 245	70 116
Alarmy fałszywe	53 372	14 074	3 557
<b>Łącznie</b>	<b>551 260</b>	<b>255 836</b>	<b>96 958</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Raport roczny PSP 2024 oraz danych systemu SWD PSP.

**Tabela 6. Udział procentowy interwencji z udziałem OSP na tle ogólnej liczby interwencji PSP w 2024 r.**

Rodzaj zdarzenia	OSP w KSRG [%]	OSP spoza KSRG [%]
Požary	54,7	22,6
Miejscowe zagrożenia	46,9	17,8
Alarmy fałszywe	26,4	6,7
<b>Łącznie</b>	<b>46,4</b>	<b>17,6</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Raport roczny PSP 2024 oraz danych systemu SWD PSP.

Uzyskane wyniki jednoznacznie wskazują, że skuteczność krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w dużej mierze opiera się na szerokim wykorzystaniu potencjału ochotniczych straży pożarnych, zarówno tych funkcjonujących w strukturach KSRG, jak i pozostających poza nim. Współdziałanie jednostek zawodowych i ochotniczych stanowi zatem fundament sprawnego reagowania na zagrożenia oraz zapewnienia ciągłości działań ratowniczych na terenie całego kraju.

## Współpraca z Policją i Państwowym Ratownictwem Medycznym

Ochotnicze Straże Pożarne i Policja pełnią w Polsce komplementarne funkcje w ramach systemu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego. Ich współpraca jest szczególnie istotna w przypadku zdarzeń zagrażających życiu, zdrowiu ludzi, mieniu lub środowisku.

Policja jako formacja służąca społeczeństwu, której głównym celem jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie porządku publicznego, funkcjonuje w oparciu o Ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2025, poz. 636). Policja to formacja podejmująca działania prewencyjne, mające na celu zapobieganie przestępności i wykroczeniom, współpracując w tym zakre-

sie z organami państwowymi, samorządowymi oraz organizacjami społecznymi. Policja prowadzi również wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw, sprawuje nadzór nad strażami gminnymi i specjalistycznymi formacjami ochronnymi, kontroluje przestrzeganie przepisów porządkowych i administracyjnych w miejscach publicznych oraz współdziała z policjami innych państw i organizacjami międzynarodowymi<sup>11</sup>.

Efektywne współdziałanie Policji z OSP zwiększa skuteczność reagowania na różnego rodzaju zagrożenia. Kluczowe aspekty to:

- skoordynowane działania operacyjne – precyzyjne podział zadań między Policją i OSP minimalizuje chaos na miejscu zdarzenia;
- bezpieczeństwo ratowników i ludności – dzięki wspólnemu planowaniu i wymianie informacji, zmniejsza się ryzyko dalszych wypadków;
- budowanie zaufania społecznego – obecność zarówno Policji, jak i OSP w czasie akcji ratowniczych zwiększa poczucie bezpieczeństwa lokalnej społeczności.

W obliczu zagrożenia Policja koncentruje się przede wszystkim na zabezpieczeniu miejsca zdarzenia, porządku publicznym i koordynacji działań, natomiast OSP wykonuje działania ratownicze, ewakuacyjne i logistyczne. Policja kieruje ruchem drogowym i ogranicza dostęp osób postronnych, co umożliwi strażakom skuteczne prowadzenie działań ratowniczych. OSP wspiera także Policję w ewakuacji osób zagrożonych w wyniku pożarów, powodzi, wypadków drogowych czy katastrof budowlanych. Efektywność współdziałania służb zależy od wcześniejszego planowania, regularnych ćwiczeń oraz szybkiej wymiany informacji między nimi<sup>12</sup>.

Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM) jest kolejnym systemem spełniającym zadania z zakresu ochrony ludności w Polsce. W systemie ratownictwa medycznego kluczową rolę odgrywa współpraca tychże służb z OSP. ZRM zapewnia pomoc osobom w stanie nagłego zagrożenia życia, organizując zespoły ratownicze, centra powiadamiania oraz lekarze koordynatorzy ratownictwa medycznego, działający zgodnie z przepisami ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym. PRM funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>13</sup>, która ustanawia system zapewniający państwową pomoc osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Ważne – pierwsze centrum powiadamiania ratunkowego

<sup>11</sup> [https://www.muzeum.edu.pl/hm/a/zarzadzenie\\_kryzysowe/Podstawy\\_prawne\\_funkcjonowania\\_obrony\\_cywilnej.pdf](https://www.muzeum.edu.pl/hm/a/zarzadzenie_kryzysowe/Podstawy_prawne_funkcjonowania_obrony_cywilnej.pdf), s. 10.

<sup>12</sup> M. Druszcz, *Współpraca Policji z innymi służbami ratowniczymi podczas zdarzeń masowych i katastrof*, „Zeszyty Naukowe SGSP / Szkoła Główna Służby Pożarniczej”, 2015, tom 53 (1), s. 107–126.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2025, poz. 91).

powstało w ramach pilotażu w Krakowie i funkcjonowało od kwietnia 2009 r. do stycznia 2010 r. Zgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy o PRM, czas dotarcia zespołu ratownictwa medycznego do miejsca zdarzenia nie powinien przekraczać 8 minut w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców oraz 20 minut poza nimi. W systemie ratowniczym PRM współpracują z OSP, które udzielają wstępnej pomocy, zabezpieczają miejsce zdarzenia, wspierają ewakuację i transport poszkodowanych do ambulansów PRM, co zwiększa skuteczność i szybkość interwencji. PRM nie ogranicza się wyłącznie do działań realizowanych na ziemi. Ze względu na kluczowe znaczenie czasu w ratowaniu życia i zdrowia poszkodowanych, utworzono Lotnicze Zespoły Ratownictwa Medycznego, funkcjonujące w ramach Lotniczego Pogotowia Ratunkowego (LPR). Zespoły te prowadzą czynności ratownictwa medycznego oraz zapewniają transport sanitarny z wykorzystaniem śmigłowców. LPR zostało powołane przez Ministerstwo Zdrowia w 2000 r. jako Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej LPR. Obecnie w skład LPR wchodzi 21 stałych baz regionalnych oraz jedna sezonowa baza w Koszalinie. Lotnicze Zespoły Ratownictwa Medycznego są dysponowane przez dyspozytora medycznego w sytuacjach, w których naziemne zespoły ratownictwa medycznego nie mogą szybko dotrzeć do miejsca zdarzenia lub czas potrzebny na transport pacjenta do szpitalnego oddziału ratunkowego byłby istotnie dłuższy niż w przypadku użycia śmigłowca<sup>14</sup>.

### **Współpraca z samorządami lokalnymi oraz organizacjami pozarządowymi**

System ratownictwa w Polsce ma charakter wielopoziomowy i wielosektorowy, funkcjonując na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego państwa oraz obejmując ratownictwo państwowe, społeczne i komercyjne. W warunkach bezpośredniego zagrożenia kryzysem lub jego wystąpienia możliwe jest uruchomienie i skoordynowanie wszystkich form ratownictwa w ramach mechanizmów zarządzania kryzysowego, co stanowi istotny element zdolności państwa do zapewnienia ciągłości funkcjonowania społeczeństwa oraz ochrony kluczowych zasobów.

Istotną rolę w systemie ratownictwa odgrywają organizacje pozarządowe funkcjonujące na podstawie przepisów ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Do podmiotów tych zalicza się w szczególności wyspecjalizowane organizacje ratownicze, takie jak Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratun-

---

<sup>14</sup> J. Trocha, *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce. Problemy, Możliwości, Perspektywy*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2020, s. 93.

kowe, a także Ochotnicze Straże Pożarne pozostające poza strukturą Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Uzupełniającą funkcję pełnią ponadto organizacje społeczne i humanitarne, w tym Związek Harcerstwa Polskiego, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Krótkofalowców, Poszukiwawcze Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, jak również inne stowarzyszenia, fundacje oraz inicjatywy wolontariackie. Odmienny charakter posiada ratownictwo komercyjne, którego działalność ukierunkowana jest na osiąganie zysku, co sprawia, że w praktyce zarządzania kryzysowego podmioty te są angażowane incydentalnie lub nie są wykorzystywane wcale<sup>15</sup>.

Opierając się dalej na danych GUS, należy wskazać, że w okresie od września do grudnia 2024 r. 14,3 tys. organizacji pozarządowych (stanowiących 12,6% ogółu) podjęło działania pomocowe w związku z powodzią na terenie Polski oraz poza jej granicami. Największy poziom aktywności wykazały OSP (39,6%), a następnie koła łowieckie (31,4%). Spośród województw, w których odnotowano szczególnie wysokie zaangażowanie w pomoc, wyróżniały się województwa opolskie (30,1%) i dolnośląskie (21,1%). Wśród organizacji zlokalizowanych w regionach najbardziej dotkniętych powodzią (dolnośląskie, lubuskie, małopolskie, opolskie i śląskie) 0,6 tys. podmiotów (1,8%) czasowo zawiesiło działalność, średnio na okres dwóch miesięcy. Najwyższy odsetek organizacji, które wstrzymały działalność w związku z sytuacją powodziową, odnotowano w województwie opolskim (4,2%)<sup>16</sup>. Głównymi beneficjentami działań organizacji pozarządowych były osoby fizyczne – wsparcie skierowało do nich 68,2% podmiotów, obejmując łącznie około 4,3 mln odbiorców (przy czym pojedyncza osoba mogła zostać uwzględniona wielokrotnie przez różne organizacje). Pomoc udzielana była także innym organizacjom pozarządowym, takim jak stowarzyszenia, fundacje czy organizacje kościelne (21,5%), organom administracji samorządowej i lokalnej (17,8%) oraz placówkom ochrony zdrowia, oświaty, pomocy społecznej i innym jednostkom świadczącym usługi społeczne (5,1%). Do kluczowych form wsparcia należało przekazywanie darów rzeczowych, wskazane przez 61,8% organizacji, o szacunkowej wartości 349,5 mln złotych. Środki finansowe przekazało 16,5% organizacji, przy czym łączna wartość tej formy pomocy wyniosła 373,9 mln złotych<sup>17</sup>.

Ponadto organizacje prowadziły działania ratownicze (18,6% podmiotów), wykonywały prace remontowo-budowlane, porządkowe i czyszczące (13,4%), a także zapewniały wyżywienie (9,0%) i transport (7,6%) dla osób poszkodowanych lub instytucji wspieranych w ramach akcji pomocowych<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> I. Denysiuk, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce...*, op. cit., s. 178–181.

<sup>16</sup> Na podstawie: Activities of non-governmental organizations in 2024.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

### 3. ZNACZENIE OSP W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA MIESZKAŃCÓW

Współczesny system ochrony ludności coraz wyraźniej pokazuje, że skuteczność działań ratowniczych zależy nie tylko od struktur państwowych, lecz przede wszystkim od sprawności podmiotów funkcjonujących najbliżej mieszkańców. W tym kontekście OSP zajmują miejsce szczególne: są jednocześnie służbą ratowniczą, lokalną instytucją zaufania publicznego oraz organizacją zakorzenioną w społeczności. Połączenie postępującej profesjonalizacji działań ratowniczych z obywatelskim charakterem funkcjonowania OSP sprawia, że jednostki te zajmują szczególne miejsce w systemie ochrony ludności, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

Ochrona ludności nie ogranicza się wyłącznie do działań interwencyjnych. Ochrona mieszkańców miast i wsi oznacza całokształt działań podejmowanych w celu zapewnienia im bezpieczeństwa, zdrowia, integralności fizycznej oraz stabilnych warunków życia, niezależnie od miejsca zamieszkania i specyfiki lokalnego środowiska. Jest to pojęcie szerokie, obejmujące zarówno reakcję na sytuacje nagłe i niebezpieczne, jak i działania długofalowe, które mają minimalizować ryzyko wystąpienia zagrożeń oraz wzmacniać odporność społeczności lokalnych.

Aspektem podkreślającym znaczenie OSP jest ich silna integracja ze społecznością lokalną. Strażacy-ochotnicy wywodzą się z danej miejscowości, znają jej potrzeby i realia, co sprzyja budowaniu zaufania społecznego. Dzięki temu jednostki OSP często stają się lokalnymi centrami aktywności obywatelskiej, łącząc funkcję ratowniczą z rolą środowiskotwórczą. W momentach kryzysu, takich jak klęski żywiołowe czy sytuacje wymagające masowego wsparcia organizacyjnego, potrafią skutecznie mobilizować mieszkańców oraz organizować spontaniczną pomoc. OSP pełnią również istotną rolę prewencyjną i edukacyjną. Poprzez udział w kampaniach profilaktycznych, szkoleniach, pokazach ratowniczych oraz działaniach informacyjnych zwiększają świadomość mieszkańców w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, zachowań w sytuacjach kryzysowych czy zasad udzielania pierwszej pomocy. Tego typu inicjatywy budują odporność społeczną, która jest fundamentem skutecznego systemu reagowania na zagrożenia. OSP odgrywają istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańców na poziomie lokalnym, łącząc wysoki poziom przygotowania operacyjnego z wolontariackim charakterem służby. Ich obecność przekłada się nie tylko na szybkość i skuteczność interwencji, lecz również na wzrost świadomości i odporności społecznej, a w dłuższej perspektywie – na budowę bezpieczniejszych i bardziej zintegrowanych społeczności.

Rozwój nowych gałęzi przemysłu, postęp technologiczny, intensyfikacja transportu oraz rozbudowa infrastruktury przyczyniły się do powstania większej liczby zagrożeń dla bezpieczeństwa ludności. Wzrost natężenia ruchu drogowego, kolejowego i lotniczego, a także zwiększenie skali działalności przemysłowej i energetycznej, spowodowały konieczność dostosowania systemów ochrony przeciwpożarowej do coraz bardziej złożonych warunków operacyjnych. W odpowiedzi na te wyzwania zakres działań straży pożarnej został stopniowo rozszerzony. Obejmują one nie tylko tradycyjne gaszenie pożarów, lecz także ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne, medyczne oraz reakcję na sytuacje nadzwyczajne, w tym katastrofy naturalne, powodzie, wypadki masowe i awarie infrastrukturalne. W tym systemie kluczową rolę odgrywają OSP, które, włączone do KSRG, wspierają jednostki PSP w szybkiej mobilizacji, lokalnym zabezpieczeniu zdarzeń oraz prowadzeniu działań ratunkowych na terenach wiejskich i miejskich<sup>19</sup>.

Polska, ze względu na swoje położenie na ważnym szlaku transportowym łączącym zachód ze wschodem Europy, charakteryzuje się znacznym natężeniem ruchu tranzytowego na drogach krajowych, ekspresowych oraz autostradach. Fakt ten zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia wypadków i katastrof komunikacyjnych, co czyni ratownictwo techniczne szczególnie istotnym elementem systemu bezpieczeństwa, zwłaszcza w zakresie wydobywania osób poszkodowanych z wraków pojazdów mechanicznych. Ratownictwo chemiczne i ekologiczne obejmuje czynności planistyczno-organizacyjne oraz interwencje, mające na celu minimalizację lub eliminację zagrożeń stwarzanych przez substancje niebezpieczne dla ludzi, zwierząt, środowiska naturalnego lub mienia. W ramach tych działań jednostki ratownicze KSRG prowadzą między innymi: rozpoznanie i identyfikację substancji niebezpiecznych, zabezpieczenie strefy działań ratowniczych, ewakuację osób poszkodowanych oraz udzielanie im kwalifikowanej pierwszej pomocy lub przekazanie zespołom ratownictwa medycznego, neutralizację szkodliwych substancji, ograniczanie skutków wycieków, emisji lub parowania substancji niebezpiecznych, a także zarządzanie strefą bezpieczeństwa poprzez jej redukcję lub rozszerzenie. Dodatkowo realizowane są działania mające na celu ocenę skali zdarzenia oraz przeprowadzenie wstępnej dekontaminacji<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> J. Trocha, *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce...*, op. cit., s. 57.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 70–71.

#### 4. PRZYSZŁOŚĆ OSP W KONTEKŚCIE NOWEJ USTAWY O OCHRONIE LUDNOŚCI I OBRONIE CYWILNEJ

Nowa ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, to akt prawny, którego celem jest wypełnienie społecznego zapotrzebowania na bezpieczne i odporne środowisko cywilne w obliczu zagrożeń militarnych i pozamilitarnych.

Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej to kluczowy element budowania odporności państwa i zwiększania bezpieczeństwa mieszkańców. W perspektywie średnio- i długoterminowej możliwe jest rozszerzenie zakresu zadań realizowanych przez OSP, w szczególności w obszarze doraźnej pomocy ludności oraz wsparcia działań ochrony ludności<sup>21</sup>. Ustawa zawiera szeroki katalog mechanizmów organizacyjnych i operacyjnych, które mają podnieść poziom odporności społecznej i technicznej państwa, w tym poprzez wykorzystanie potencjału istniejących struktur ratowniczych, w tym OSP. Ochotnicza straż jako najliczniejsza forma organizacyjna w polskim systemie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, mają kluczowe znaczenie dla skuteczności systemu ochrony ludności. Ustawa w sposób jawny włącza OSP do katalogu podmiotów ochrony ludności, co formalizuje ich rolę w działaniach ratowniczych oraz w systemie reagowania kryzysowego.

Z perspektywy normatywnej OSP funkcjonują w oparciu o spójny system regulacji prawnych, obejmujący m.in. ustawę o ochronie przeciwpożarowej, ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz akty wykonawcze i dokumenty planistyczne z zakresu zarządzania kryzysowego. Regulacje te jednoznacznie wskazują OSP jako podmioty realizujące zadania z zakresu ratownictwa, ochrony ludności oraz wsparcia działań obrony cywilnej, zarówno w czasie pokoju, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym w warunkach zagrożenia militarnego. Oznacza to formalne włączenie OSP w struktury bezpieczeństwa państwa, przy jednoczesnym zachowaniu ich społecznego i ochotniczego charakteru.

Analiza doświadczeń wynikających z dotychczasowych konfliktów zbrojnych wskazuje, że największą grupę poszkodowanych stanowi ludność cywilna, pozostająca poza bezpośrednim udziałem w działaniach militarnych. W konsekwencji zasadnicze znaczenie w systemie ochrony ludności zyskują zadania związane z ewakuacją, udzielaniem pomocy ratowniczej oraz zwalczaniem pożarów, które stanowią podstawowe obszary aktywności obrony cywilnej. W realizacji tych zadań istotną rolę mogą odgrywać jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych, dysponujące rozbudowanym potencjałem osobowym oraz zakorzenieniem w strukturach lokalnych.

---

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 roku o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).

Organizacja i koordynacja działań ratowniczych w warunkach konfliktu zbrojnego należą do kompetencji właściwego terytorialnie szefa obrony cywilnej, który wykorzystuje w tym celu dostępne formacje OC. Jednostki OSP, jako element systemu reagowania kryzysowego na poziomie lokalnym, mogą stanowić istotne wsparcie w realizacji tych działań, w szczególności w zakresie pierwszej reakcji, zabezpieczenia terenu oraz prowadzenia ewakuacji ludności.

Zakres działań podejmowanych w ramach ochrony dóbr niezbędnych do przetrwania obejmuje również zabezpieczenie zapasów umożliwiających funkcjonowanie ludności, ciągłość działania administracji publicznej oraz utrzymanie podstawowej aktywności zakładów pracy. W tym kontekście Ochotnicze Straże Pożarne, dzięki znajomości lokalnych uwarunkowań oraz zdolności do szybkiego mobilizowania zasobów, mogą więc pełnić istotną funkcję wspomagającą system obrony cywilnej w sytuacjach zagrożeń o charakterze militarnym<sup>22</sup>.

W świetle nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej Ochotnicze Straże Pożarne powinny zostać włączone w system ochrony ludności nie wyłącznie jako formacje ratownicze, lecz jako trwałe i wielofunkcyjny komponent lokalnego bezpieczeństwa. Zmiany w systemie ochrony ludności mogą prowadzić do stopniowej profesjonalizacji wybranych obszarów działalności OSP, przy jednoczesnym zachowaniu ich ochotniczego i społecznego charakteru.

W perspektywie dalszego rozwoju KSRG, jak również funkcjonowania OSP oraz systemu bezpieczeństwa powszechnego, konieczne jest wskazanie obszarów wymagających usprawnień o charakterze organizacyjnym, finansowym oraz normatywnym. Analiza praktyki funkcjonowania OSP pozwala dostrzec szereg zagrożeń wpływających na efektywność ich działalności, w szczególności w zakresie utrzymania właściwego poziomu gotowości operacyjnej, stabilności kadrowej oraz sprawności organizacyjnej systemu w relacjach pomiędzy KSRG a jednostkami samorządu terytorialnego. Istotnym problemem pozostaje zróżnicowanie poziomu zaangażowania samorządów lokalnych w finansowanie i wspieranie działalności OSP, co bezpośrednio przekłada się na wyposażenie techniczne jednostek, możliwość realizacji szkoleń oraz zdolność do podejmowania działań ratowniczych. W związku z tym zasadne wydaje się podjęcie systematycznych badań i analiz dotyczących obowiązujących zasad organizacji oraz finansowania OSP, w tym oceny adekwatności aktualnych regulacji prawnych do rzeczywistych potrzeb jednostek ochotniczych. Kluczowym kierunkiem zmian powinna być systemowa profesjonalizacja zasobów osobowych OSP. Wymaga to:

- wprowadzenia jednolitych, państwowych standardów szkoleniowych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej,

---

<sup>22</sup> J. Trocha, *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce...*, op. cit., s. 39–41.

- specjalizacji funkcjonalnych w OSP (np. ewakuacja, pierwsza pomoc masowa, logistyka kryzysowa, obsługa schronień, wsparcie PRM),
- regularnych ćwiczeń zintegrowanych z PSP, PRM, Policją i administracją samorządową,
- stworzenia mechanizmów motywacyjnych (świadczenia, dodatki, ubezpieczenia, ochrona socjalna), które zwiększą stabilność osobową jednostek.

Nowa rola OSP wymaga także dostosowania wyposażenia do zadań ochrony ludności, a nie wyłącznie ratownictwa pożarowego, na przykład poprzez:

- doposażenie w sprzęt do masowej ewakuacji i zabezpieczania ludności,
- zabezpieczenie w środki łączności kompatybilne z Systemem Bezpiecznej Łączności Państwowej,
- wyposażenie do działań długotrwałych (zasilanie awaryjne, oświetlenie, namioty, mobilne punkty pomocy),
- zabezpieczenie w środki ochrony indywidualnej przystosowane do zagrożeń CBRN.

W zakresie doposażania OSP niezbędne jest wprowadzenie transparentnych i obiektywnych mechanizmów alokacji sprzętu oraz środków finansowych. Wyposażenie jednostek powinno wynikać z analizy zagrożeń lokalnych oraz przypisanych im zadań w systemie ochrony ludności i obrony cywilnej, a nie z czynników pozamerytorycznych. Tylko takie podejście pozwoli na racjonalne wykorzystanie środków publicznych oraz zapewnienie realnej zdolności operacyjnej jednostek. OSP powinny stać się lokalnymi operatorami zasobów ochrony ludności, zdolnymi do ich użycia i dystrybucji. Istotnym elementem profesjonalizacji jest formalna integracja OSP z lokalnym planowaniem ochrony ludności. OSP powinny uczestniczyć w opracowywaniu gminnych i powiatowych planów ochrony ludności, brać udział w planowaniu ewakuacji i funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony, a także pełnić rolę pierwszego wykonawcy decyzji administracyjnych w sytuacjach kryzysowych. Takie rozwiązanie wzmocniałoby zasadę pomocniczości i skraca czas reakcji na zagrożenia. Dodatkowo w warunkach zagrożeń długotrwałych, w tym konfliktu zbrojnego, OSP mogłyby pełnić rolę instytucji pierwszego kontaktu społecznego, łączącej funkcje ratownicze, organizacyjne i informacyjne. Dzięki zakorzenieniu w społecznościach lokalnych OSP posiadają bowiem potencjał budowania społecznej odporności państwa, której nie są w stanie zapewnić wyłącznie struktury centralne.

Destabilizacja życia społecznego, finansowego, towarzyskiego, rodzinnego czy codziennego funkcjonowania to już fakt, nie mit. Dezinformacja, cyberatak, blackout, zagrożenia epidemiologiczne czy zdrowotne, akty terroryzmu, to element życia codziennego. Budowanie świadomego i odpornego społeczeństwa pozwoli skutecznie reagować, działać, zapobiegać czy radzić sobie w sytu-

acji kryzysowej. Skuteczność systemu ochrony ludności zależy w dużej mierze od poziomu przygotowania społeczeństwa, w tym od funkcjonowania systemów wczesnego ostrzegania, edukacji społecznej oraz zintegrowanych planów reagowania kryzysowego, takich jak:

- wczesne ostrzeganie i edukacja społeczna – mieszkańcy muszą wiedzieć, jak reagować w sytuacjach kryzysowych;
- zintegrowane plany reagowania kryzysowego – koordynacja służb państwowych, samorządów i OSP;
- inwestycje w infrastrukturę i sprzęt ratowniczy – umożliwiają szybkie reagowanie w sytuacjach nagłych;
- szkolenia i ćwiczenia międzyinstytucjonalne – podnoszą gotowość operacyjną i interoperacyjność służb.

Skuteczna ochrona ludności opiera się zarówno na odpowiednio przygotowanych i wysoko wykwalifikowanych kadrach, jak i na dostępie do nowoczesnego, specjalistycznego wyposażenia, odpowiadającego współczesnym i prognozowanym zagrożeniom. Budowa i rozwój zasobów systemu, w tym infrastruktury ochronnej oraz środków niezbędnych do sprawnej ewakuacji ludności, jest procesem wymagającym czasu i nie może zostać zrealizowana w krótkiej perspektywie, nawet przy zapewnieniu stabilnego i efektywnego finansowania. Pomimo tych uwarunkowań należy zauważyć, że działania zmierzające do modernizacji systemu zostały już zainicjowane<sup>23</sup>.

Ochotnicze Straże Pożarne stoją obecnie przed koniecznością adaptacji do rozszerzającej się roli w systemie bezpieczeństwa państwa. Wymaga to wdrożenia spójnych rozwiązań systemowych obejmujących stabilne finansowanie, rozwój kompetencji, wsparcie młodzieżowych struktur oraz przejrzyste zasady organizacyjne. Realizacja wskazanych rozwiązań może stanowić istotny czynnik wpływający na utrzymanie zdolności operacyjnych OSP w perspektywie długoterminowej.

Przeprowadzona analiza funkcjonowania OSP wskazuje na konieczność podjęcia kompleksowych i długofalowych działań mających na celu wzmocnienie ich potencjału organizacyjnego, finansowego oraz kadrowego. OSP, jako istotny element Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, powinny dysponować stabilnymi warunkami funkcjonowania, umożliwiającymi utrzymanie odpowiedniego poziomu gotowości operacyjnej oraz skuteczne reagowanie na współczesne zagrożenia.

---

<sup>23</sup> [www.safetyproject.pl/ochrona-ludnosci-w-polsce-krotka-historia-i-perspektywy](http://www.safetyproject.pl/ochrona-ludnosci-w-polsce-krotka-historia-i-perspektywy)

Tabela 7. Rodzaje zagrożeń i rola OSP

Rodzaj zagrożenia	Przykłady	Prawdopodobieństwo wystąpienia	Potencjalne skutki	Działania prewencyjne i przygotowawcze
Naturalne	Powodzie, pożary lasów, fale upałów, huragany	Wysokie w wybranych regionach	Straty w mieniu, zagrożenie życia, ewakuacje, zakłócenia infrastruktury	Systemy wczesnego ostrzegania, Edukacja społeczeństwa, Planowanie ewakuacji, ćwiczenia OSP
Technologiczne / przemysłowe	Wyciek chemikaliów, awarie elektrowni, pożary magazynów	Średnie	Skażenie środowiska, obrażenia, konieczność ewakuacji	Inspekcje zakładów, procedury awaryjne, szkolenia OSP, monitoring infrastruktury krytycznej
Epidemiologiczne / zdrowotne	Pandemia COVID-19, epidemie grypy, skażenia wody lub żywności	Średnie do wysokiego	Choroby, obciążenie systemu ochrony zdrowia, ograniczenia mobilności	Programy szczepień, edukacja zdrowotna, przygotowanie logistyki medycznej, współpraca OSP w dystrybucji środków
Spoleczne / infrastrukturalne	Cyberataki, zamachy terrorystyczne, katastrofy transportowe	Średnie	Straty materialne, zakłócenia systemów krytycznych, ofiary	Zabezpieczenie infrastruktury krytycznej, ćwiczenia antyterrorystyczne, współpraca służb ratowniczych i OSP
Cywilizacyjne / demograficzne	Urbanizacja, starzejące się społeczeństwo, migracje ludności	Wysokie	Trudności w ewakuacji, wzrost zapotrzebowania na służby ratownicze	Planowanie urbanistyczne z uwzględnieniem bezpieczeństwa, Programy edukacyjne dla społeczności, integracja z OSP

Źródło: opracowanie własne.

W świetle nowych regulacji prawnych możliwa jest ewolucja roli OSP w kierunku lokalnych formacji ochrony ludności, zdolnych do realizacji zadań w warunkach kryzysu, stanu nadzwyczajnego oraz konfliktu zbrojnego. Ich profesjonalizacja, przy zachowaniu ochotniczego charakteru, stanowi jeden z kluczowych elementów budowy odporności państwa i realnego bezpieczeństwa obywateli na poziomie lokalnym.

Ponadto należy rozważyć konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania kompetencji poszczególnych podmiotów

systemu bezpieczeństwa, wzmocnienia pozycji OSP w strukturach KSRG oraz zapewnienia bardziej jednolitych standardów funkcjonowania jednostek na terenie kraju. W praktyce funkcjonowania systemu pojawiają się również trudności organizacyjne wynikające z ograniczonego uwzględniania specyfiki ochotniczego charakteru służby, w tym dostępności czasowej członków OSP oraz ograniczone poszanowanie czasu, jakim dysponują strażacy ochotnicy. W praktyce przejawia się to między innymi w organizowaniu narad, odpraw oraz spotkań służbowych przez komendy powiatowe PSP w godzinach pracy zawodowej członków OSP. Uczestnictwo w tego rodzaju przedsięwzięciach często wymaga korzystania z urlopu wypoczynkowego, co w sposób istotny obniża motywację do aktywnego zaangażowania się w działalność struktur zarządczych jednostek ochotniczych.

Kolejnym istotnym problemem jest sposób funkcjonowania systemu dotacji dla OSP włączonych do KSRG, który może prowadzić do okresowej niestabilności planowania działalności operacyjnej jednostek. Jednostki są często zobowiązane do przygotowywania planów zakupowych w bardzo krótkim czasie, nierzadko obejmujących wyposażenie wskazane przez PSP, a nie zawsze odpowiadające rzeczywistym potrzebom danej OSP. Dodatkowo krótki okres pomiędzy przyznaniem środków finansowych a koniecznością ich wydatkowania i rozliczenia utrudnia racjonalne planowanie zakupów. Należy również podkreślić, że wysokość dotacji przyznawanych w ramach KSRG nie pozwala na pełne pokrycie kosztów pozyskania oraz utrzymania sprzętu wymaganego do realizacji zadań z zakresu ratownictwa specjalistycznego.

Problematyczna pozostaje także niespójność harmonogramów uruchamiania środków finansowych pochodzących z różnych źródeł. Budżety jednostek samorządu terytorialnego, uchwalane na początku roku budżetowego, nie są zsynchronizowane z terminami przyznawania środków w ramach KSRG, które zazwyczaj uruchamiane są w drugiej połowie roku. Taki stan rzeczy ogranicza możliwość łączenia funduszy i uzyskiwania efektu synergii, co w konsekwencji obniża efektywność finansowania działalności OSP.

Oprócz trudności o charakterze zewnętrznym, OSP zmagają się również z narastającymi problemami wewnętrznymi. Coraz bardziej zauważalny staje się deficyt kadrowy, wynikający z malejącej liczby nowych członków wstępujących w szeregi OSP. Zaangażowanie w działalność strażacką wiąże się bowiem nie tylko z udziałem w akcjach ratowniczych, lecz także z koniecznością odbywania czasochłonnych szkoleń, ćwiczeń oraz regularnych badań lekarskich. W rezultacie, pomimo posiadania nowoczesnego i specjalistycznego sprzętu, jednostki nierzadko napotykają trudności w skompletowaniu minimalnej obsady osobowej niezbędnej do wyjazdu do zdarzeń. Jednocześnie obserwuje się stopniowe ograniczanie lub całkowite zanikanie dotychczasowych form dodatkowej aktyw-

ności OSP o charakterze społecznym i integracyjnym. Zjawiska te można wiązać z przemianami społeczno-demograficznymi, w tym ze zmianą struktury obszarów wiejskich oraz osłabieniem więzi lokalnych. Istotnym czynnikiem pogłębiającym to zjawisko pozostaje brak kompleksowych, systemowych rozwiązań wspierających długofalowe zaangażowanie ochotników, takich jak mechanizmy motywacyjne czy formy wsparcia organizacyjnego, które z powodzeniem funkcjonują w innych formacjach o charakterze ochotniczym<sup>24</sup>.

Dokonując dalszej analizy, należy zwrócić uwagę na konieczność wzmacniania potencjału OSP poprzez rozwój systemu szkoleń dla strażaków ochotników. Szkolenia powinny być dostosowane zarówno do realnych zagrożeń występujących na danym obszarze, jak i do możliwości czasowych ochotników. Konieczne jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do szkoleń podstawowych oraz specjalistycznych, co przełoży się na podniesienie kwalifikacji druhów OSP oraz zwiększenie ich bezpieczeństwa podczas prowadzonych działań ratowniczych. W tym punkcie, należy zwrócić uwagę na zapisy w ustawie o ochronie ludności, która wprowadza obowiązek opracowania strategii rozwoju jednostek ochrony przeciwpożarowej. Dokument ten przygotowuje Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie z art. 208 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, pierwsza strategia powinna zostać przyjęta nie później niż w maju 2026 roku, natomiast kolejne strategie mają być opracowywane w ciągu sześciu miesięcy od uchwalenia nowych programów ochrony ludności i obrony cywilnej.

Podczas tworzenia strategii Komendant Główny PSP bierze pod uwagę:

1. wyniki analiz dotyczących zagrożeń oraz gotowości i zdolności jednostek ochrony przeciwpożarowej do zapewnienia bezpieczeństwa ludności;
2. wnioski płynące z oceny działań ratowniczych i pomocowych podejmowanych przez straż pożarną;
3. oceny efektywności jednostek ochrony przeciwpożarowej w realizacji zadań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną;
4. poziom funkcjonowania systemu kształcenia, szkoleń oraz mechanizmów doskonalenia i utrwalania zdolności do realizowania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej;
5. oczekiwany poziom kompetencji kadry strażackiej, w tym osób kierujących działaniami ratowniczymi;
6. planowane zakupy sprzętu i wyposażenia niezbędnego do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

---

<sup>24</sup> A. Marjański, J. Ropęga, *Ochotnicze Straże Pożarne. Zapewnienie efektu synergii w zarządzaniu kryzysowym*, Wydawnictwo Bezpieczeństwo teoria i praktyka, Łódź 2019, s. 75–76.

Strategia opracowywana na szczeblu centralnym ma stanowić ramę dla strategii wojewódzkich, umożliwiając profilowanie jednostek OSP pod kątem pełnienia funkcji logistycznych, medycznych, zaopatrzeniowych i ewakuacyjnych. Ostatecznym celem Komendanta Głównego PSP jest zwiększenie odporności systemu ochrony ludności na poziomie krajowym<sup>25</sup>.

Długofalowym wyzwaniem dla rozwoju OSP pozostaje również problem pozyskiwania nowych kadr. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera rozwój Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych (MDP), które stanowią naturalne zaplecze kadrowe dla OSP. Wsparcie organizacyjne i finansowe dla MDP, obejmujące m.in. szkolenia, wyposażenie oraz działania o charakterze wychowawczym i integracyjnym, może przyczynić się do zwiększenia zainteresowania młodych ludzi działalnością społeczną i ratowniczą oraz zapewnić ciągłość funkcjonowania jednostek w przyszłości.

Kolejną rekomendacją jest racjonalizacja zasad wyposażania OSP w sprzęt ratowniczy. Proces ten powinien opierać się na obiektywnej analizie rzeczywistych potrzeb operacyjnych poszczególnych jednostek, wynikających z charakterystyki zagrożeń na danym terenie oraz zakresu realizowanych zadań. Należy dążyć do transparentnych i jednolitych kryteriów podziału środków oraz sprzętu, eliminujących uznaniowość i czynniki pozamerytoryczne, które mogą prowadzić do nierównego traktowania jednostek. Obecny model finansowania jednostek OSP opiera się głównie na doraźnych dotacjach, konkursach projektowych i inicjatywach lokalnych, co zapewnia jedynie fragmentaryczne wsparcie i ograniczoną przewidywalność środków. W warunkach rosnącej częstotliwości i różnorodności zagrożeń taki model może znacząco ograniczać zdolności operacyjne jednostek, ich gotowość do szybkiego reagowania oraz możliwości długofalowego rozwoju kompetencji. Z tego względu uzasadnione jest wprowadzenie systemowych, stałych mechanizmów finansowania OSP w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, które zapewniałyby stabilność ekonomiczną jednostek, umożliwiały planowanie inwestycji w infrastrukturę i wyposażenie oraz systematyczne podnoszenie kwalifikacji członków straży.

W debatach eksperckich pojawiają się również propozycje wprowadzenia mechanizmu ryczałtowego za utrzymywanie gotowości operacyjnej, analogicznego do rozwiązań funkcjonujących w innych formacjach o charakterze terytorialnym. Taka forma rekompensaty finansowej umożliwiałaby strażakom-ratownikom pełne zaangażowanie w utrzymywanie nieprzerwanej gotowości operacyjnej, niezależnie od ich aktywności zawodowej czy prywatnej, a jednocześnie sprzyjałaby profesjonalizacji działań ratowniczych oraz motywacji

<sup>25</sup> D. Wróblewski, *OSP – w kręgu ryzyk, potrzeb i strategii*, „Strażak”, Warszawa, grudzień 2025 / styczeń 2026, s. 112.

do podnoszenia poziomu przygotowania operacyjnego. Wdrożenie ryczałtu wymagałoby odpowiednich regulacji prawnych, mechanizmów monitoringu i ewaluacji oraz powiązania z istniejącymi programami wsparcia jednostek ratowniczych.

Uznanie OSP za integralny i strategiczny komponent krajowej architektury odporności pozwala również na efektywne planowanie, koordynację i integrację działań ratowniczych w skali lokalnej, regionalnej i krajowej. OSP, funkcjonujące jako trwałe element systemu, mogą aktywnie uczestniczyć w przeciwdziałaniu skutkom zagrożeń, odbudowie społeczności lokalnych po kryzysach oraz w działaniach prewencyjnych, co stanowi fundament systemowego zarządzania ryzykiem i bezpieczeństwem państwa. Stałe wsparcie finansowe i formalne włączenie do struktur zarządzania kryzysowego może sprzyjać stopniowej transformacji roli OSP – od podmiotów reagujących głównie doraźnie do formacji pełniących również funkcje prewencyjne i organizacyjne w systemie ochrony ludności. W najbliższej przyszłości kluczowe znaczenie mogą zyskać wyspecjalizowane ośrodki przetrwania i komunikacji, zlokalizowane w strukturach remiz OSP, odpowiednio wyposażone i przygotowane logistycznie do pełnienia funkcji m.in. tymczasowych punktów schronienia ludności. Ośrodki te mogą nie tylko zapewniać podstawowe potrzeby mieszkańców w sytuacjach kryzysowych, ale również pełnić rolę lokalnych centrów koordynacji działań ratowniczych i informacyjnych. Integracja tych struktur z systemem obrony cywilnej oraz administracją samorządową umożliwi sprawną organizację ewakuacji, dystrybucję środków ochrony, prowadzenie szkoleń z zakresu reagowania na zagrożenia oraz wsparcie operacyjne dla służb ratowniczych.

W konsekwencji, kompleksowe podejście obejmujące systemowe finansowanie, ryczałt za gotowość oraz strategiczne uznanie OSP w strukturach bezpieczeństwa publicznego, nie tylko wzmacnia gotowość operacyjną, ale również przyczynia się do podniesienia poziomu odporności społeczności lokalnych i państwa jako całości wobec zagrożeń o charakterze ciągłym, złożonym i hybrydowym.

Wdrożenie spójnych rozwiązań systemowych oraz realizacja w/w postulatów przyczyni się do zwiększenia efektywności OSP, jak również wzmocnienia ich roli w systemie bezpieczeństwa powszechnego oraz poprawy poziomu bezpieczeństwa ludności. Należy podkreślić, że odporność jest budowana, począwszy od jednostki (pojedynczej osoby, mieszkańca gminy) poprzez rodzinę, sąsiadów, lokalną społeczność, w tym odporność infrastruktury i zasobów ochrony ludności.

Ochotnicze Straże Pożarne stanowią ponad 96% ogólnej liczby jednostek ochrony przeciwpożarowej. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera konieczność inwestowania w wyspecjalizowane szkolenia, rozwój infrastruktury

logistycznej oraz wdrażanie zaawansowanych systemów planowania i monitorowania zasobów. Pamiętać trzeba, że ochrona ludności to kompleksowy proces, którego celem jest zapewnienie ludziom bezpieczeństwa w każdym aspekcie ich codziennego funkcjonowania. Aby obrona cywilna była skuteczna i przynosiła oczekiwane rezultaty, istotna jest dobra konstrukcja budowanego systemu. Musi on odpowiadać w pełnym wymiarze na współczesne wyzwania i wszelkie zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego. Ważna jest w tym kontekście rola lokalnych społeczności. Troska o zapewnienie bezpieczeństwa powinna być proporcjonalna do wzrostu za groźen oraz ich rodzajów. Niestety, współcześnie jest ich znacznie więcej niż jeszcze kilkadziesiąt lat temu. Pojawiły się nowe rodzaje zagrożeń, co wpłynęło także na ewolucję pojęcia bezpieczeństwa i jego zakresu znaczeniowego<sup>26</sup>. Ważna jest nie tylko wiedza teoretyczna dotycząca skutków usuwania różnych szkód, lecz także odpowiednie wyposażenie poszczególnych OSP i stałe zwiększanie umiejętności praktycznych ich członków. OSP może także odegrać ogromną rolę w edukowaniu lokalnych społeczności w zakresie różnych zagrożeń pogodowych oraz sposobów przeciwdziałania tym zagrożeniom, które łączą się z czynnikiem ludzkim, co potwierdza fundamentalną rolę OSP w kształtowaniu lokalnej świadomości zagrożeń i postaw probezpiecznych<sup>27</sup>. Rosnące znaczenie dla długoterminowej strategii funkcjonowania i doskonalenia działalności OSP mają także szeroko rozumiane nowe technologie, a wśród nich technologie informacyjne. Konieczne jest stałe dostosowywanie sił i środków ratowniczych do dynamicznie zmieniającego się stanu bezpieczeństwa oraz utrzymywanie zdolności do skutecznego reagowania poprzez współdziałanie różnych służb i podmiotów ratowniczych. Istotnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa ludności jest podejście oddolne, które umożliwia samoorganizację społeczności, zarówno na poziomie lokalnych społeczności, jak i jednostek, w sytuacjach kryzysowych, w tym zagrożeń o charakterze militarnym. Kluczową rolę odgrywa w tym procesie edukacja społeczności, rozpoczynająca się już od wczesnych etapów nauki szkolnej. Powinna ona obejmować zarówno podstawowe umiejętności związane z kształtowaniem nawyków bezpieczeństwa, jak i bardziej zaawansowane zagadnienia, takie jak rozpoznawanie zagrożeń, ich ocena oraz selekcja informacji rzetelnych od nieprawdziwych. Znajomość procedur, miejsc ewakuacji oraz sposobów wykorzystania posiadanej wiedzy znacząco zwiększa odporność społeczności na zagrożenia. Wysoki poziom świadomości społecznej, aktywna postawa obywateli i efektywna organizacja na poziomie lokalnym tworzą fundament odporności wobec działań zewnętrznych.

<sup>26</sup> M. Płotczyk, *Prawno-etyczne aspekty bezpieczeństwa publicznego*, Analizy Strategiczne Florian 2020, tom I, Warszawa 2019, s. 64.

<sup>27</sup> K. Błażejczyk, A. Błażejczyk, *Zmiany klimatu a działania straży pożarnej*, Analizy Strategiczne Florian 2020, tom I, Warszawa 2019, s. 37.

OSP pełnią w tym wypadku rolę lokalnych ogniw samoorganizacji społecznej, prowadząc edukację w zakresie bezpieczeństwa, kształtując nawyki prewencyjne oraz wspierając skuteczne reagowanie społeczności na zagrożenia kryzysowe, w tym militarne<sup>28</sup>.

Wnioski z dotychczasowych analiz potwierdzają, że straż pożarna funkcjonuje w warunkach rosnącej niepewności i zmienności zagrożeń. Państwowa Straż Pożarna, we współdziałaniu z ochotniczymi strażami pożarnymi, pozostaje kluczowym elementem krajowego systemu bezpieczeństwa, zdolnym do ciągłego reagowania na szerokie spektrum zagrożeń, co znajduje odzwierciedlenie w wysokim poziomie zaufania społecznego do tej formacji. W świetle przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że dalszy rozwój obrony cywilnej w Polsce nie jest możliwy bez konsekwentnego wzmacniania pozycji OSP jako filaru lokalnego bezpieczeństwa i odporności społecznej. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej z 2024 r. stanowi istotny punkt odniesienia dla redefinicji krajowego systemu bezpieczeństwa w kategoriach odporności (*resilience*). Z perspektywy ochrony ludności zasadne jest odejście od wąsko rozumianej, reaktywnej obrony cywilnej na rzecz powszechnego i adaptacyjnego systemu bezpieczeństwa, obejmującego zarówno obszary zurbanizowane, jak i wiejskie. Włączenie OSP w planowanie cywilne i obronne sprzyja zwiększaniu redundancji systemu oraz podnosi jego odporność na przeciążenia w sytuacjach kryzysowych. Odporność państwa zależy również od zdolności do utrzymania ciągłości funkcjonowania kluczowych sektorów, takich jak energetyka, transport, łączność, zaopatrzenie w żywność i wodę czy systemy informowania i ostrzegania ludności. W tym zakresie OSP mogą pełnić funkcję wspierającą i zabezpieczającą, zwłaszcza na poziomie lokalnym, gdzie ich działania uzupełniają potencjał administracji publicznej. Podobnie istotna jest ochrona infrastruktury krytycznej, rozumiana nie tylko jako zabezpieczenie fizyczne obiektów, lecz także jako zdolność do zachowania ciągłości świadczonych usług. W rezultacie OSP należy postrzegać nie jedynie jako element systemu ratowniczego, lecz jako istotny komponent odporności państwa, zdolny do wzmacniania bezpieczeństwa narodowego poprzez działania operacyjne, społeczne i organizacyjne. Takie ujęcie pozostaje spójne z aktualnymi kierunkami rozwoju polityki bezpieczeństwa i stanowi uzasadnioną podstawę do dalszych analiz naukowych nad rolą struktur ochotniczych w systemie ochrony ludności<sup>29</sup>.

Z perspektywy odporności państwa kluczowe znaczenie ma integracja OSP w procesy planowania cywilnego i obronnego. Spójność tych dwóch porządków

---

<sup>28</sup> D. Majchrzak, *Od zarządzania kryzysowego do odporności państwa: Integracja systemów bezpieczeństwa*, „Strażak” Warszawa, grudzień 2025 / styczeń 2026, s. 110.

<sup>29</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020.

planistycznych umożliwi elastyczne dostosowanie zakresu zadań do charakteru zagrożeń oraz zapewni ciągłość funkcjonowania systemu ochrony ludności w różnych stanach gotowości państwa. OSP, jako podmioty funkcjonujące na styku administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, wzmacniają zdolność państwa do adaptacji i odbudowy po kryzysach. Podsumowując, Ochotnicze Straże Pożarne należy postrzegać jako lokalny filar ochrony ludności, którego znaczenie ujawnia się zarówno w działaniach prewencyjnych, jak i operacyjnych a także podtrzymywaniu funkcjonowania społeczności lokalnych. OSP osadzone strukturalnie na poziomie lokalnym, wpisują się w ten paradygmat jako element łączący formalne mechanizmy państwowe z potencjałem społecznej samoorganizacji. Przeprowadzone analizy wskazują, że stabilne i odpowiednio wzmacnione struktury OSP stanowią jeden z kluczowych elementów systemu bezpieczeństwa i odporności państwa.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

- Bronowska K., *Bezpieczeństwo społeczne a odporność państwa w obliczu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, Uniwersytet Kaliski, Kalisz 2025.
- Denysiuk I., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce jako specyficzne zadanie administracji publicznej realizowane na rzecz ochrony ludności*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2020.
- Górski M., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, AON, Warszawa 2011.
- Kitler W., *Obrona narodowa Rzeczypospolitej Polskiej. Ujęcie systemowe*, AON, Warszawa 2014.
- Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- Marjański A., Ropega J., *Ochotnicze Straże Pożarne. Zapewnienie efektu synergii w zarządzaniu kryzysowym*, Łódź 2019.
- Pawłuszko T., *Ochrona ludności. Organizacja nowego systemu bezpieczeństwa powszechnego*, Warszawa 2021.
- Trocha J., *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce. Problemy, możliwości, perspektywy*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2020.



Krzysztof HANCZKA

# **ROLA WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ W SYSTEMIE OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ – UJĘCIE TEORETYCZNO-FUNKCJONALNE**

## **1. ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ**

Wojska Obrony Terytorialnej zostały utworzone 1 stycznia 2017 r. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny określa zakres działania Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej, do którego należy w szczególności:

- 1. realizacja programu rozwoju Sił Zbrojnych;*
- 2. planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych;*
- 3. planowanie oraz organizowanie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia oraz użycia Wojsk Obrony Terytorialnej;*
- 4. szkolenie rezerw osobowych na potrzeby użycia w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny oraz utrzymywania ich w gotowości do tego użycia;*
- 5. przygotowanie sił i środków Wojsk Obrony Terytorialnej do działań bojowych;*
- 6. planowanie, koordynacja i wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań w zakresie ochrony mienia, w akcjach poszukiwawczych oraz w akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także koordynacja realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 oraz z 2024 r. poz. 834, 1222, 1473, 1572 i 1907).*
- 7. współpraca z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa;*

8. zarządzanie i przeprowadzanie kontroli w podległych jednostkach wojskowych i związkach organizacyjnych, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>1</sup>.

Wojska Obrony Terytorialnej stanowią piąty Rodzaj Sił Zbrojnych, oraz komplementarną część potencjału obronnego Polski. W Wojskach Obrony Terytorialnej służbę pełni 37 000 żołnierzy (stan na lipiec 2025 r.). Docelowo liczba ta ma wynosić 53 000 żołnierzy, w tym około 5000 żołnierzy zawodowych oraz 48 000 żołnierzy Terytorialnej Służby Wojskowej (TSW) jak również Aktywnej Rezerwy (AR). Do czasu osiągnięcia gotowości, wojska te podporządkowane są Ministrowi Obrony Narodowej, a docelowo podległość ta będzie przypisana Szefowi Sztabu Generalnego WP, tak jak jest to w przypadku pozostałych Rodzajów Sił Zbrojnych. W strukturach Wojsk Obrony Terytorialnej funkcjonuje:

1. Dowództwo;
2. batalion dowodzenia;
3. Jednostka Wojskowa Działań Niekonwencjonalnych „GRYF”;
4. Centrum Szkolenia WOT;
5. Szkoła Podoficerska „SONDA”;
6. Ośrodek Reprezentacyjny WOT;
7. 20 Brygad Obrony Terytorialnej:
  - 1. Podlaska Brygada OT;
  - 2. Lubelska Brygada OT;
  - 3. Podkarpacka Brygada OT;
  - 4. Warmińsko-Mazurska Brygada OT;
  - 5. i 6. Mazowiecka Brygada OT;
  - 7. Pomorska Brygada OT;
  - 8. Kujawsko-Pomorska Brygada OT;
  - 9. Łódzka Brygada OT;
  - 10. Świętokrzyska Brygada OT;
  - 11. Małopolska Brygada OT;
  - 12. Wielkopolska Brygada OT;
  - 13. Śląska Brygada OT;
  - 14. Zachodniopomorska Brygada OT;
  - 15. Lubuska Brygada OT;
  - 16. Dolnośląska Brygada OT;
  - 17. Opolska Brygada OT;
  - 18. Stołeczna Brygada OT;
  - 19. Nadbużańska Brygada OT;
  - 20. Przemyska Brygada OT.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. 2025, poz. 825).

Do zadań Wojsk Obrony Terytorialnej należy prowadzenie działań w domenie lądowej. Szkolenie ochotników realizowane jest w trzyletnim cyklu szkolenia, który jest dostosowany do możliwości ochotników pełniących Terytorialną Służbę Wojskową (TSW). Brygady OT realizują swoje zadania w Stałych Rejonach Odpowiedzialności (SRO) – na obszarze danego województwa, co zapewnia manewrowość taktyczną, a charakter formacji opiera się na strukturze lekkiej piechoty jako podstawowy element bojowy zapewniający mobilność. Ponadto do zadań WOT należy udział w likwidacji skutków zagrożeń oraz budowy lokalnej i przestrzennej gotowości obronnej państwa na całym jego terytorium oraz prowadzenie działań ukierunkowanych na osiągnięcie celów określonych w dokumentach planowania operacyjnego lub zarządzania (reagowania) kryzysowego jak również wsparcie ochrony lokalnej społeczności.

System zarządzania kryzysowego w Polsce tworzy wieloszczeblowy system, w którego skład wchodzi organa administracji publicznej będące elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. System ten ma na celu zapobieganie kryzysom, przygotowanie na ich ewentualne wystąpienie, reagowanie oraz działania w fazie odbudowy po ich ustąpieniu.

W Wojskach Obrony Terytorialnej funkcjonowanie Systemu Zarządzania Kryzysowego reguluje:

- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. 2025, poz. 825);
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122);
- Zarządzenie Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 maja 2022 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministra Obrony Narodowej.

Integralną część Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego (KSZK) stanowi System Zarządzania Kryzysowego Resortu Obrony Narodowej (SZK RON), któremu przewodniczy Minister Obrony Narodowej.

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny powierzyła WOT niemilitarną część zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej oraz powierzyła funkcję Szefa Centrum Zarządzania Kryzysowego MON – Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej, który odpowiada za *planowanie, koordynowanie i wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań w zakresie ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. 2025, poz. 825).

Na podstawie Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych RP, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego. Do zadań tych na podstawie art. 25 ustawy należy:

1. *współudział w monitorowaniu zagrożeń;*
2. *wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;*
3. *wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;*
4. *ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;*
5. *wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;*
6. *współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;*
7. *izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;*
8. *wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;*
9. *prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;*
10. *usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;*
11. *likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;*
12. *usuwanie skażeń promieniotwórczych;*
13. *wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;*
14. *współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;*
15. *udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych<sup>3</sup>.*

Na szczeblu województwa realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego Dowódcy Brygad Obrony Terytorialnej przejęli od Szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych, gdzie stanowią wsparcie dla wojewodów w zakresie koordynacji i realizacji wsparcia dla danego województwa w zakresie jakie mogą udzielić oddziały Sił Zbrojnych. Do zadań realizowanych w Stałych Rejonach Odpowiedzialności poszczególnych Brygad należą w szczególności znajomość zasadniczych zagrożeń kryzysowych występujących w SRO, znajo-

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122).

mość zadań realizowanych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej przez oddziały SZ RP, aktualizacja danych dotyczących wystąpienia możliwych sytuacji kryzysowych w województwie oraz dokonywanie aktualizacji dokumentacji z zakresu zarządzania kryzysowego na szczeblu Brygady. Ponadto w kompetencji i obowiązku dowódców Brygad OT należy utrzymywanie w gotowości do działania podległych sił i środków przeznaczonych do użycia w sytuacjach kryzysowych, udział w posiedzeniach Wojewódzkich Zespołów Zarządzania Kryzysowego oraz uzgadnianie wniosków wojewodów w sprawie wydzielania sił i środków SZ RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.

Szkolenie Wojsk Obrony Terytorialnej obejmuje cykl, który trwa 3 lata. Na każdy rok szkolenia przypada jeden etap: indywidualny, specjalistyczny oraz zgrywający. Oczekiwanym efektem końcowym całego cyklu szkolenia terytorialsa jest osiągnięcie przez niego statusu tzw. *combat ready*, czyli osiągnięcie pełnej gotowości bojowej zgodnie z przeznaczeniem. Dla pierwszego etapu (indywidualnego) głównym celem jest przygotowanie żołnierza do osiągnięcia standardów, które obejmują m.in. opanowanie właściwych nawyków w zakresie bojowego zachowania się, reagowanie na zmieniającą się sytuację taktyczną zarówno na współczesnym polu walki jak również w czasie pokoju oraz w sytuacjach kryzysowych. Dla drugiego etapu (specjalistycznego) głównym celem jest przygotowanie żołnierza jako specjalisty do wykonywania zadań na zajmowanym stanowisku. Szkolenie to ukierunkowane jest na podnoszeniu umiejętności zdobytych na etapie szkolenia indywidualnego, uzyskaniu uprawnień stosownie do wymagań na zajmowanym stanowisku, wyrobieniu nawyków właściwego reagowania na sytuację taktyczną oraz wykonywaniu zadań ratowniczych i współdziałaniu z podmiotami układu pozamilitarnego w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych. Trzeci etap (specjalistyczny) umożliwia przygotowanie pododdziałów w zakresie etapowego, systematycznego osiągania zdolności do działania zgodnie z bojowym przeznaczeniem oraz udziałem w działaniach reagowania kryzysowego. Polega on na doskonaleniu nabytych umiejętności oraz zgrywaniu pododdziałów lekkiej piechoty do szczebla plutonu.

W odniesieniu do zarządzania kryzysowego kluczowymi elementami programów szkolenia żołnierzy WOT jest realizacja przedmiotowych zagadnień tematycznych z zakresu: szkolenia medycznego, reagowania kryzysowego oraz współpracy cywilno-wojskowej. Szkolenie odbywa się w formie zajęć praktycznych realizowanych podczas szkolenia rotacyjnego obejmującego 12 godzin lekcyjnych po 45 minut na każdy dzień szkolenia. Wymiar szkolenia obejmuje co najmniej 36 dni szkoleniowych. Ponadto podnoszenie umiejętności żołnierzy realizowane jest poprzez udział w kursach i szkoleniach doskonalących.

## **2. ZADANIA WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM**

Zagrożenia płynące wraz z dynamiką zmian współczesnego świata w obszarze militarnym, jak również naturalnym, technologicznym oraz hybrydowym wymuszają na państwach cywilizowanych i wysoko rozwiniętych posiadanie spójnego, skoordynowanego i wielopoziomowego systemu reagowania na zaistniałe zagrożenia. Podstawą takiego systemu na terytorium Polski jest zarządzanie kryzysowe, integrujące działania administracji publicznej. Na bazie tych organów organizuje się również ochronę ludności i obronę cywilną – tworzące spójny system mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności i mienia w sytuacji zagrożenia.

Fundament zarządzania kryzysowego obejmuje cztery fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę oraz obejmuje cztery poziomy: krajowy, wojewódzki, powiatowy i gminny. Na fundamentach tych spoczywa budowanie i możliwość rozwoju zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Powiązanie ochrony ludności i zarządzania kryzysowego bazuje na tych samych celach, które obejmują działania w zakresie: ratowania życia i zdrowia, zapewnienia schronienia, ostrzegania i alarmowania, zabezpieczenia potrzeb socjalno-bytowych, ochronę infrastruktury krytycznej oraz informowanie społeczeństwa. Zarówno zarządzanie kryzysowe jak i ochrona ludności opierają się na istniejących strukturach: centrach zarządzania, samorządach, służbach, inspekcjach i strażach. Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny ochrona ludności staje się obroną cywilną.

Ochrona ludności i obrona cywilna jest funkcjonalną częścią zarządzania kryzysowego, natomiast nie są tożsame, pomimo zachodzących pomiędzy nimi zależności. Na podstawie zależności systemowych oraz hierarchicznych można przyjąć założenie, że zarządzanie kryzysowe obejmuje wszelkie działania państwa związane z reagowaniem na zagrożenia, natomiast ochrona ludności i obrona cywilna stanowią funkcjonalny obszar w ramach zarządzania kryzysowego, które dostarcza narzędzi organizacyjnych, proceduralnych i decyzyjnych.

Zadania Dowódcy Brygady Obrony Terytorialnej w zakresie zarządzania kryzysowego tj.:

1. monitorowanie i ocena zagrożenia na terenie województwa;
2. planowanie i koordynowanie użycia sił i środków Brygady wydzielonych do udziału w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałania i usuwania skutków sytuacji kryzysowej zaistniałych na terenie województwa;
3. planowanie, organizowanie i koordynowanie przedsięwzięć związanych z przemieszczeniem sił i środków w rejon wystąpienia sytuacji kryzysowej;

4. planowanie i organizowanie udziału sił i środków Brygady w ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego organizowanych na terenie województwa;
5. współdziałanie z terenowymi organami administracji publicznej podczas realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
6. prowadzenie współpracy z jednostkami wojskowymi będącymi w dyslokacji danego województwa w zakresie wymiany informacji i szkoleniu z zakresu zarządzania kryzysowego;

realizowane są poprzez elementy systemu zarządzania kryzysowego szczebla Brygady Obrony Terytorialnej, do których zaliczamy:

1. Zespół Reagowania Kryzysowego (ZRK);
2. Zespół Oceny Wsparcia (ZOW);
3. Zespół Wsparcia Odbudowy (ZWO);
4. Moduł Zadaniowy (MZ);
5. Naziemny Zespół Poszukiwawczo-Ratowniczy (NZPR).

**Zespół Reagowania Kryzysowego** stanowi element sztabowy, który pełni funkcję łącznikową, doradczą i koordynacyjną pomiędzy Dowódcą Brygady, a administracją publiczną, służbami i podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Zespół jest powoływany doraźnie w sytuacji wystąpienia zagrożenia w trybie gotowości 24/7.

**Zespół Oceny Wsparcia** odgrywa zasadniczą rolę w systemie zarządzania kryzysowego szczebla Brygady OT. Określa możliwości, siły, środki oraz zakres pomocy i wsparcia jakiego mogą udzielić pododdziały Brygady w danej sytuacji kryzysowej. Gotowość zespołu oraz tryb funkcjonowania podobnie jak dla Zespołu Reagowania Kryzysowego wynosi 24/7. Czas gotowości Zespołu do działania wynosi do 6 godzin.

**Zespół Wsparcia Odbudowy** stanowi element sztabowy odpowiedzialny za planowanie, koordynację i nadzorowanie działań w zakresie odbudowy i usuwania skutków katastrof. Ścisłe współpracuje z Zespołem Oceny Wsparcia, Zespołem Reagowania Kryzysowego oraz instytucjami odpowiedzialnymi za odbudowę i przywrócenie funkcjonowania ludności i administracji na obszarze dotkniętym sytuacją kryzysową. Podobnie jak pozostałe zespoły systemu zarządzania kryzysowego powoływany jest doraźnie w trybie gotowości 24/7 z czasem gotowości do działania do 24 godzin.

**Moduł Zadaniowy** stanowi kluczowy element systemu zarządzania kryzysowego Brygad OT. Jego zadaniem jest wsparcie lokalnej społeczności w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej. Każdy moduł liczy 140 żołnierzy wraz z niezbędnym sprzętem niezbędnym do realizacji zadań kryzysowych, takim jak pojazdy kołowe, sprzęt medyczny, sprzęt inżynieryjno-saperski, agregaty prądo-

twórcze czy sprzęt łączności. Moduł powoływany jest doraźnie w systemie 24/7 z czasem gotowości do działania do 12 godzin.

**Naziemny Zespół Poszukiwawczo-Ratowniczy** stanowi element systemu zarządzania kryzysowego WOT. NZPR włączony jest w system poszukiwania i ratownictwa lotniczego (ASAR). Jego przeznaczeniem jest niesienie pomocy załogom i pasażerom statków powietrznych w przypadku katastrof. Zasadniczy skład zespołu liczy 5 żołnierzy wraz z niezbędnym sprzętem. NZPR pełni całodobową służbę 365 dni w roku z czasem gotowości do podjęcia działań wynoszącym do 2 godzin. W przypadku konieczności wsparcia akcji zespołu, istnieje możliwość jego rozbudowy o dodatkowe siły i środki z pododdziału wspierającego.

Proces użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych ściśle reguluje ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Wojska Obrony Terytorialnej, stanowiące element SZ RP są angażowane do użycia w przypadku sytuacji kryzysowej, gdy siły i środki układu pozamilitarnego są niemożliwe lub niewystarczające do reagowania na zaistniałą sytuację. Algorytm użycia SZ RP na przykładzie Wojsk Obrony Terytorialnej w sytuacji kryzysowej przedstawia poniższy schemat zgodnie z art. 25 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym:

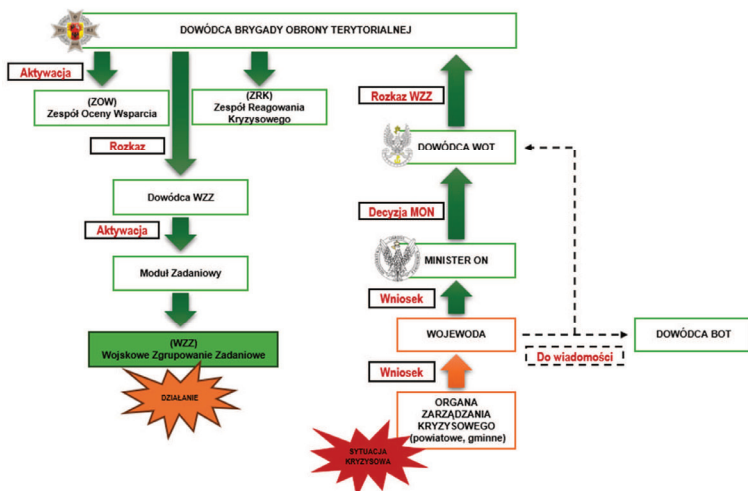
1. *Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwane dalej „oddziałami Sił Zbrojnych”, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.*
2. *W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego.*
3. *Do zadań, o których mowa w ust. 2, należy:*
  - 1) *współdziałanie w monitorowaniu zagrożeń;*
  - 2) *wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;*
  - 3) *wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;*
  - 4) *ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;*
  - 5) *wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;*
  - 6) *współdziałanie w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;*
  - 7) *izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;*

- 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
  - 9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
  - 10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
  - 11) likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
  - 12) usuwanie skażeń promieniotwórczych;
  - 13) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
  - 14) współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
  - 15) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych;
  - 16) (uchylony).
4. Plan, o którym mowa w ust. 2, podlega uzgodnieniu z właściwymi organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej.
  5. Oddziały Sił Zbrojnych mogą być przekazane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym albo jako tworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe.
  6. Koordynowanie udziału oddziałów Sił Zbrojnych w realizacji zadań, o których mowa w ust. 3, w zależności od obszaru występowania zagrożeń, zapewniają odpowiednio organy, o których mowa w art. 14 ust. 1, art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 1. Obejmuje ono przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączenie oddziałów Sił Zbrojnych do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami.
  7. Zadania dla oddziałów Sił Zbrojnych organy, o których mowa w art. 14 ust. 1, art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 1, przekazują wyłącznie ich dowódcom.
  8. Dowodzenie oddziałami Sił Zbrojnych odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
  9. Użycie oddziałów Sił Zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122).

Rysunek 1. Algorytm aktywacji sił i środków WOT w ramach zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

### 3. WYKORZYSTANIE WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Użycie Wojsk Obrony Terytorialnej w sytuacjach kryzysowych może nastąpić na podstawie stosownych przepisów prawa, zaliczyć do nich możemy m.in. ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Do użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych może dojść w przypadku gdy użycie innych sił i środków np. inspekcji, straży etc. jest niemożliwe lub niewystarczające. Od początku procesu formowania Wojsk Obrony Terytorialnej w roku 2017 do dnia dzisiejszego, wojska te charakteryzowało szybkie tempo formowania jednostek, stały wzrost liczebności żołnierzy oraz osiąganie gotowości do podjęcia działań o różnicowanym charakterze. Przez ponad 9 lat funkcjonowania WOT przeszły ewolucję od wspierania lokalnych społeczności do udziału w zaawansowanych operacjach, takich jak ochrona granicy państwa czy ochrona infrastruktury krytycznej. Do kluczowych operacji, w których działanie zaangażowane były i pozostają nadal Wojska Obrony Terytorialnej możemy zaliczyć:

- Operacje związane z pandemią COVID-19:
  1. „Odporna Wiosna”,
  2. „Trwała Odporność”;
- Operacje związane z kryzysem migracyjnym – wsparcie działań Straży Granicznej:
  1. „Silne Wsparcie”,
  2. „Gryf”,

3. „Rengaw”,
  4. „Bezpieczne Podlasie”,
  5. „Bezpieczny Zachód”;
- Operacje związane z klęskami żywiołowymi:
    1. „Feniks”;
  - Operacje związane z ochroną infrastruktury krytycznej:
    1. „Horyzont”.

Operacja pk. „Odporna Wiosna” – pierwsza w historii Wojsk Obrony Terytorialnej operacja, w którą zaangażowane były siły w liczbie ok. 5500 żołnierzy WOT w każdej dobie działania operacji. Operacja ta związana była z pandemią COVID-19. Działania operacji obejmowały wsparcie placówek medycznych, działania sanitarno-epidemiologiczne, wsparcie policji, wsparcie psychologiczne oraz działania edukacyjne. Realizacja zadań w zakresie wsparcia placówek medycznych obejmowała m.in. pomoc w segregacji medycznej, transport oraz szeroko pojęte działania logistyczne, takie jak np. dystrybucja żywności i środków higienicznych. Działania sanitarno-epidemiologiczne obejmowały m.in. pobieranie wymazów oraz dezynfekcję obiektów użyteczności publicznej. Wsparcie policji obejmowało wspólne patrole mające na celu kontrolę przestrzegania kwarantanny. W obszarze wsparcia psychologicznego zadania te były realizowane poprzez uruchomienie całodobowej infolinii wsparcia, którą zasiliли psychologowie pełniący służbę w WOT. Działania edukacyjne obejmowały przygotowanie i dystrybucję materiałów informacyjnych dotyczących bezpieczeństwa sanitarnego. Operacja „Odporna Wiosna” stanowiła trzon do wdrożenia kolejnej operacji związanej z pandemią COVID-19, tj. operacji pk. „Trwała Odporność”, której celem było łagodzenie skutków pandemii w dłuższej perspektywie czasu.

Rysunek 2. Infografika „Odporna Wiosna” – podsumowanie



Źródło: <https://media.terytoriali.wp.mil.pl/informacje/520508/podsumowanie-operacji-odporna-wiosna>



podczas powodzi w 2024 r., obejmującej głównie południowo-zachodnią część kraju. Sama operacja trwała od września 2024 r. do kwietnia 2025 r. W operację zaangażowanych było ponad 26 000 żołnierzy SZ RP z czego większą część stanowili żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej, a za koordynację bezpośrednio odpowiadał Dowódca WOT. Podczas działań wybudowano 12 mostów tymczasowych, dokonano napraw i odbudowy ponad 40 km dróg i kładek, wzmocniono ponad 800 km wałów przeciwpowodziowych oraz udrożniono 2 km koryt rzek. W ramach operacji wybudowano szkołę w Żelaźnie oraz kontenerowe przedszkole w Stroniu Śląskim. Terytorialsi realizowali zadania mające na celu oczyszczenie ponad 6000 domostw w ramach działań porządkowych, jak również brali udział w zabezpieczeniu mienia ludności dotkniętej kataklizmem przed grabieżami.

### **BIBLIOGRAFIA (wybrana)**

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. 2025, poz. 825).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122).
- Zarządzenie Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 maja 2022 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministra Obrony Narodowej (t.j. Dz.Urz. MON 2022, poz. 70).



Marcin WĘGIEŁEK

# ZADANIA STRAŻY MIEJSKIEJ W SYSTEMIE OCHRONY LUDNOŚCI NA PRZYKŁADZIE ŁOMIANEK

## 1. STRAŻ MIEJSKA JAKO ELEMENT SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa charakteryzują się dużą dynamiką oraz zróżnicowanym charakterem, obejmując zarówno zagrożenia naturalne, techniczne, jak i społeczne. W związku z tym szczególnego znaczenia nabiera sprawnie funkcjonujący system ochrony ludności, którego celem jest minimalizacja skutków zagrożeń oraz zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom na poziomie lokalnym. Istotną rolę w tym systemie odgrywają organy samorządu terytorialnego oraz powołane przez nie służby, w tym straże gminne (miejskie).

Straż miejska, jako formacja porządkowa działająca na szczeblu gminnym, realizuje wiele zadań bezpośrednio związanych z ochroną ludności, zwłaszcza w zakresie prewencji, reagowania na sytuacje kryzysowe oraz współpracy z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Jej rola nabiera szczególnego znaczenia w kontekście zdarzeń nadzwyczajnych, takich jak klęski żywiołowe, awarie techniczne czy zagrożenia porządku publicznego, które wymagają szybkiej reakcji i skoordynowanych działań.

Pierwsze informacje o strażach miejskich na terenie Polski można odnaleźć w materiałach historycznych pochodzących ze średniowiecza. Głównymi zadaniami straży było wtedy zapewnienie bezpieczeństwa w mieście, sprawowanie kontroli na targowiskach, w tym sprawdzanie miar i wag oraz przestrzeganie zakazu handlu w niedzielę i święta a także egzekwowanie stosowania się do przepisów sanitarno-porządkowych związanych z czystością i porządkiem w mieście. Strażnicy miejscy mieli prawo zatrzymywać osoby, które zakłócają

spokój oraz przestępców i włóczęgów. Konwojowali i pilnowali więźniów oraz więzienia. Brali udział w przesłuchaniach osób podejrzanych, egzekucjach, wykonywali kary takie jak chłosta, czy wygnanie z miasta. Po zmroku do obowiązków strażników należał obchód bram i ulic, sprawdzanie porządku, spokoju i zagrożenia pożarowego. Strażnicy nie tylko realizowali obowiązki związane z utrzymaniem codziennej dyscypliny w mieście, ale także poza, nim pilnując łąk, pastwisk miejskich i grobli.

Wraz z rozwojem samorządności miejskiej oraz wzrostem znaczenia rad miejskich, kompetencje związane z utrzymaniem porządku stopniowo przechodziły z wójta na organy kolegialne, na czele których stali burmistrzowie. Straż miejska była wówczas podporządkowana radzie miejskiej, a jej naczelnik urzędował w ratuszu. Strażnicy miejscy pełnili nocne patrole, kontrolowali ulice i bramy miasta, reagowali na zagrożenia pożarowe oraz wykonywali czynności o charakterze policyjnym. Byli przy tym wyposażeni w ówczesne środki ochrony i broń, takie jak tarcze, kusze czy elementy uzbrojenia ochronnego<sup>1</sup>.

Taki model funkcjonowania lokalnych straży utrzymywał się do okresu rozbiorów. W czasach Księstwa Warszawskiego nastąpiły istotne zmiany w organizacji porządku publicznego. Na mocy dekretu z 23 lutego 1809 r. na administrację miejską i wiejską nałożono obowiązek dbania o spokój i bezpieczeństwo publiczne oraz sprawowania dozoru policyjnego zgodnie z jednolitymi przepisami. Regulacje te zapoczątkowały proces centralizacji i standaryzacji działań policyjnych, a działalność burmistrzów i wójtów w tym zakresie podlegała kontroli władz wyższego szczebla.

W okresie zaborów pojawiały się krótkotrwałe próby reaktywowania lokalnych formacji porządkowych, m.in. w postaci straży obywatelskich i rad municipalnych tworzonych przed wybuchem Powstania Styczniowego. Struktury te zostały jednak zlikwidowane w 1861 r., a ich zadania przejęły centralne instytucje policyjne. Podczas samego Powstania Styczniowego Rząd Narodowy wydał akt prawny zobowiązujący władze lokalne do organizowania straży bezpieczeństwa, których zadaniem było utrzymanie porządku oraz wspieranie działań powstańczych poprzez działalność informacyjną.

Kolejnym etapem było wprowadzenie w roku 1866 ustawy o straży miejskiej w Królestwie Polskim, która zniósła dotychczasowe komendy policyjne funkcjonujące na podstawie Konstytucji z 1815 roku. Jednak zasadnicze zmiany w systemie bezpieczeństwa nastąpiły dopiero po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. Okres ten charakteryzował się intensywnym procesem tworzenia struktur państwowych, w tym instytucji odpowiedzialnych za porządek publiczny.

---

<sup>1</sup> <https://smwroclaw.pl/?p=31360> (data dostępu: 10.11.2025 r.).

Dekret z 9 stycznia 1919 r. dotyczący organizacji policji komunalnej przewidywał powołanie lokalnych formacji policyjnych podporządkowanych samorządom, nadzorowanych centralnie przez Naczelną Inspekcję Policji Komunalnej. Koncepcja ta nie została jednak zrealizowana, gdyż już w lipcu 1919 r. uchwalono ustawę o Policji Państwowej, tworząc jednolitą, scentralizowaną formację bezpieczeństwa. Proces ten został ostatecznie sformalizowany w roku 1926 na mocy rozporządzenia Prezydenta RP.

Policja Państwowa była formacją o strukturze zbliżonej do wojskowej i przejęła całość zadań związanych z utrzymaniem porządku publicznego.

W okresie II wojny światowej oraz w Polsce powojennej nie funkcjonowały instytucje odpowiadające charakterem strażom miejskim. Zadania związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym realizowała wyłącznie Milicja Obywatelska, podporządkowana władzom centralnym. Dopiero przemiany ustrojowe zapoczątkowane w latach 1989–1990 stworzyły warunki do ponownego powołania lokalnych formacji porządkowych.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przyznała gminom szeroką samodzielność oraz nałożyła na nie obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, w tym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa. W konsekwencji gminy uzyskały możliwość tworzenia własnych umundurowanych służb porządkowych – straży miejskich.

Początkowo podstawą prawną funkcjonowania straży miejskich były przepisy ustawy o Policji, które umożliwiały burmistrzom i prezydentom miast tworzenie własnych straży miejskich w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Zakres zadań i uprawnień tych formacji określały statuty nadawane przez organy wykonawcze gmin. Z czasem, wraz ze wzrostem akceptacji społecznej, umożliwiono także tworzenie straży w gminach wiejskich.

Pierwszy okres funkcjonowania straży miejskich charakteryzował się znacznym ograniczeniem ich samodzielności oraz ujednoczeniem rozwiązań organizacyjnych, m.in. poprzez narzucony wzór statutu. Ograniczało to możliwość elastycznego dostosowania działań straży do lokalnych potrzeb, choć pozwalało na stopniowe budowanie ich pozycji w strukturach samorządowych.

Zakres zadań straży obejmował przede wszystkim ochronę porządku w przestrzeni publicznej, zapobieganie wykroczeniom, współpracę z innymi służbami, kontrolę czystości i porządku oraz realizację czynności porządkowych wobec osób nietrzeźwych. W celu wykonywania tych zadań strażnicy zostali wyposażeni w określone uprawnienia, w tym możliwość legitymowania, nakładania mandatów, kierowania wniosków o ukaranie do sądu oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego w granicach określonych przepisami prawa.

Przełomowym momentem dla funkcjonowania straży miejskich było uchwalenie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Akt ten wprowadził

dził jednolite regulacje dotyczące zadań, uprawnień i obowiązków strażników, ustandaryzował umundurowanie oraz dokumenty służbowe, a także wzmocnił pozycję straży w systemie bezpieczeństwa lokalnego. Od tego momentu straż miejska stała się trwałym i istotnym elementem struktur samorządowych, realizującym zadania istotne z punktu widzenia ochrony porządku i bezpieczeństwa mieszkańców<sup>2</sup>.

Działalność straży miejskiej w Polsce opiera się na jasno określonych podstawach prawnych, które regulują jej organizację, zakres zadań oraz uprawnienia funkcjonariuszy. Straż miejska funkcjonuje jako umundurowana formacja porządkowa o charakterze samorządowym, realizująca zadania w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców na poziomie lokalnym.

Podstawowym aktem prawnym określającym zasady funkcjonowania straży miejskiej jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Ustawa ta definiuje straż gminną (miejską) jako formację powoływaną przez radę gminy w drodze uchwały, działającą na obszarze tej gminy i podporządkowaną jej organowi wykonawczemu. Akt ten precyzuje cele działania straży, do których należy ochrona porządku publicznego, spokoju i bezpieczeństwa obywateli, a także współdziałanie z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

Zakres zadań straży miejskiej został szczegółowo określony w art. 11 ustawy o strażach gminnych. Obejmuje on m.in. ochronę porządku w miejscach publicznych, kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i lokalnych aktów prawa miejscowego, zabezpieczanie miejsc zdarzeń, współpracę z Policją oraz innymi służbami, a także działania informacyjne i prewencyjne skierowane do mieszkańców. Ustawa określa również katalog uprawnień przysługujących strażnikom miejskim, w tym prawo legitymowania osób, nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, kierowania wniosków o ukaranie oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego w granicach określonych przepisami prawa.

Istotnym elementem podstaw prawnych działalności straży miejskiej są również akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy o strażach gminnych. Do najważniejszych należą rozporządzenia regulujące umundurowanie, wyposażenie, oznakowanie pojazdów oraz sposób prowadzenia dokumentacji służbowej.

Działalność straży miejskiej pozostaje również w ścisłym związku z innymi aktami prawnymi regulującymi system bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należą do nich m.in. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, która nakłada na gminy obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, w tym w zakresie bezpieczeństwa. W kontekście ochrony ludności znaczenie ma również ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie

---

<sup>2</sup> <https://strazmiejska.tarnow.pl/rys-historyczny/> (data dostępu: 10.11.2025 r.).

cywilnej, która wzmacnia rolę jednostek samorządu terytorialnego oraz podległych im służb w systemie bezpieczeństwa.

Ponadto straż miejska realizuje swoje zadania w oparciu o przepisy Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, które regulują zasady odpowiedzialności za naruszenie porządku publicznego oraz tryb postępowania mandatowego. Znaczenie mają również przepisy dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz ochrony danych osobowych, które określają granice i warunki podejmowania czynności służbowych przez strażników.

Podstawy prawne działalności straży miejskiej tworzą spójny system regulacji, który umożliwia skuteczne wykonywanie zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa lokalnego. Jasno określone kompetencje, zakres odpowiedzialności oraz zasady współpracy z innymi podmiotami bezpieczeństwa sprzyjają efektywnemu funkcjonowaniu straży miejskiej jako istotnego elementu systemu ochrony ludności na poziomie gminnym<sup>3</sup>.

Do zadań straży miejskiej należy w szczególności ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych. Formacja ta sprawuje także nadzór nad porządkiem oraz wykonuje kontrolę ruchu drogowego w zakresie określonym przepisami prawa o ruchu drogowym. Realizuje również zadania związane z kontrolą publicznego transportu zbiorowego.

Istotnym obszarem działalności straży jest współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia ludzi, a także udzielanie pomocy przy usuwaniu awarii technicznych, skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń. Strażnicy miejscy zabezpieczają miejsca przestępstw, katastrof lub innych zdarzeń o podobnym charakterze, jak również obszary zagrożone takimi zdarzeniami, chroniąc je przed dostępem osób postronnych oraz przed zatarciem śladów i dowodów do czasu przybycia właściwych służb.

Do zadań straży należy także ochrona obiektów komunalnych oraz urządzeń użyteczności publicznej. Formacja ta współdziała z organizatorami zgromadzeń oraz innymi służbami w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa podczas imprez i zgromadzeń publicznych. Muncypalni realizują również czynności polegające na doprowadzaniu osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień lub do miejsc ich zamieszkania, jeżeli osoby te swoim zachowaniem powodują zgorzienie w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo stwarzają zagrożenie dla życia i zdrowia innych osób.

Ponadto straż miejska informuje społeczność lokalną o stanie i rodzajach występujących zagrożeń oraz inicjuje i uczestniczy w działaniach mających na

<sup>3</sup> R. Socha, *Straż gminna (miejska) w systemie bezpieczeństwa lokalnego*, Difin, Warszawa 2015, s. 45–56.

celu zapobieganie popełnianiu przestępstw, wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, współdziałając w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi oraz organizacjami społecznymi. Do jej zadań należy również konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych oraz wartości pieniężnych na potrzeby gminy.

## 2. ROLA STRAŻY MIEJSKIEJ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Straż miejska odgrywa istotną rolę w lokalnym systemie reagowania kryzysowego, stanowiąc jeden z podstawowych podmiotów wykonawczych samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności<sup>4</sup>. Jej zadania w sytuacjach kryzysowych wynikają zarówno z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, jak i z przepisów regulujących funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego oraz ochrony ludności. Charakter działań straży miejskiej w tym obszarze ma przede wszystkim wymiar porządkowy, zabezpieczający i wspierający służby ratownicze.

W fazie zapobiegania i przygotowania do sytuacji kryzysowych straż miejska uczestniczy w realizacji zadań o charakterze prewencyjnym i planistycznym. Obejmuje to udział w opracowywaniu oraz aktualizacji gminnych planów zarządzania kryzysowego, identyfikację lokalnych zagrożeń oraz monitorowanie przestrzeni publicznej pod kątem potencjalnych źródeł ryzyka. Straż miejska prowadzi również działania informacyjne i edukacyjne skierowane do mieszkańców, mające na celu zwiększenie świadomości zagrożeń oraz zasad postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>5</sup>.

W fazie reagowania kryzysowego straż miejska realizuje zadania bezpośrednio związane z ochroną życia, zdrowia i mienia ludności. Do jej kluczowych kompetencji należy zabezpieczanie miejsc zdarzeń kryzysowych, takich jak katastrofy komunikacyjne, awarie infrastruktury technicznej, pożary, powodzie czy inne miejscowe zagrożenia. Strażnicy miejscy podejmują czynności polegające na wyznaczaniu stref bezpieczeństwa, ograniczaniu dostępu osób postronnych do obszarów zagrożonych oraz utrzymaniu ładu i porządku publicznego w rejonie prowadzonych działań ratowniczych.

Istotnym elementem roli straży miejskiej w sytuacjach kryzysowych jest współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa, w szczególno-

<sup>4</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 61–68.

<sup>5</sup> K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Zakres kompetencji straży gminnej w systemie bezpieczeństwa lokalnego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 10/2014, s. 98–101.

ści z Państwową Strażą Pożarną, Ochotniczą strażą Pożarną, Policją, zespołami ratownictwa medycznego oraz służbami technicznymi. W ramach tej współpracy straż miejska wykonuje zadania wspomagające, takie jak kierowanie ruchem, ewakuacja ludności z obszarów zagrożonych, ochrona mienia pozostawionego przez osoby ewakuowane oraz przekazywanie informacji między służbami a organami administracji publicznej<sup>6</sup>.

Straż miejska odgrywa również ważną rolę w zapewnieniu sprawnej komunikacji z lokalną społecznością w trakcie trwania sytuacji kryzysowej. Do jej zadań należy przekazywanie komunikatów ostrzegawczych i informacyjnych, wspieranie działań informacyjnych prowadzonych przez władze gminy oraz udzielanie bieżących informacji mieszkańcom dotyczących zagrożeń i podejmowanych działań. Funkcja ta ma szczególne znaczenie w początkowej fazie kryzysu, gdy kluczowe jest szybkie dotarcie z informacją do jak największego grona odbiorców.

W fazie odbudowy po wystąpieniu sytuacji kryzysowej straż miejska uczestniczy w działaniach mających na celu przywrócenie porządku publicznego oraz normalnego funkcjonowania przestrzeni publicznej. Obejmuje to m.in. zabezpieczanie terenów dotkniętych skutkami zdarzeń kryzysowych, kontrolę obiektów i infrastruktury komunalnej oraz współdziałanie z innymi służbami i instytucjami w procesie usuwania skutków zagrożeń.

Rola straży miejskiej w sytuacjach kryzysowych ma charakter kompleksowy i wieloetapowy, obejmując działania prewencyjne, reagowanie operacyjne oraz wsparcie procesu odbudowy. Dzięki swojej obecności w strukturach samorządowych, znajomości lokalnych uwarunkowań oraz stałej obecności w przestrzeni publicznej, straż miejska stanowi istotne ogniwo lokalnego systemu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego<sup>7</sup>.

### 3. ZADANIA STRAŻY MIEJSKIEJ W ŁOMIANKACH W SYSTEMIE OCHRONY LUDNOŚCI

Straż Miejska w Łomiankach jest gminną jednostką organizacyjną powołaną do ochrony porządku publicznego na terenie gminy Łomianki, działającą na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności ustawy o strażach gminnych oraz Regulaminu Straży Miejskiej w Łomiankach wprowadzonego Zarządzeniem Burmistrza Łomianek z dnia 17 marca 2021 r.

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> D. Majchrzak, *Rola administracji samorządowej w systemie zarządzania kryzysowego*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, nr 2/2016, s. 104–107.

Straż Miejska w Łomiankach funkcjonuje w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Łomiankach i podlega bezpośrednio Burmistrzowi Łomianek, który sprawuje nadzór nad jej działalnością.

Strażą kieruje Komendant Straży Miejskiej w Łomiankach, który odpowiada za realizację zadań ustawowych oraz zapewnia prawidłowe funkcjonowanie jednostki. Komendant reprezentuje Straż Miejską na zewnątrz, organizuje pracę strażników oraz sprawuje nadzór nad przestrzeganiem dyscypliny służbowej.

Struktura organizacyjna Straży Miejskiej w Łomiankach została dostosowana do zakresu realizowanych zadań i obejmuje stanowiska służbowe strażników miejskich oraz stanowiska pomocnicze i administracyjne, niezbędne do zapewnienia sprawnej obsługi organizacyjnej i logistycznej jednostki. Szczegółowy podział zadań i kompetencji poszczególnych stanowisk określa Regulamin Straży Miejskiej.

Strażnicy miejscy wykonują swoje obowiązki realizując zadania związane z ochroną porządku publicznego, kontrolą przestrzegania przepisów prawa miejscowego, czuwaniem nad bezpieczeństwem mieszkańców oraz współpracą z innymi służbami i instytucjami, w szczególności z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej oraz służbami gminnymi.

Czas pracy, system pełnienia służby oraz zasady zastępstw określone są w wewnętrznych aktach organizacyjnych, z uwzględnieniem potrzeb gminy i zapewnienia ciągłości realizacji zadań.

W 2021 r. w strukturę organizacyjną Straży Miejskiej w Łomiankach włączono Referat ds. bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, którego główne zadania to: analiza stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie gminy, opracowywanie informacji i wniosków o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego dla burmistrza lub innych upoważnionych osób, opracowywanie projektów programów poprawy bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego oraz ich wdrażanie i realizacja, realizacja zadań dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych oraz zgromadzeń publicznych w zakresie m.in. przygotowywanie decyzji w sprawach imprez masowych na terenie Gminy Łomianki, współpraca z Policją, administracją rządową, organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami w celu poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W zakresie zarządzania kryzysowego, spraw obronnych i ochrony ludności: realizacja zadań dotyczących planowania cywilnego, w tym opracowywanie i aktualizowanie Planu zarządzania kryzysowego, monitorowanie, analiza i ocena zagrożeń, obsługa i merytoryczne wsparcie Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w tym uruchamianie procedur i planów działania, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych lub wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, współpraca z Państwową Strażą Pożarną oraz Ochotniczymi Strażami Pożarnymi w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz bezpośredniej ochrony przed

powodnią, wykonywanie zadań z zakresu obrony cywilnej i powszechnej samoobrony, monitorowanie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie gminy, realizacja zadań dotyczących planowania obronnego i operacyjnego na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, prowadzenie spraw związanych z organizacją rejestracji i kwalifikacji wojskowej na terenie gminy, prowadzenie spraw związanych z planowaniem świadczeń na rzecz obrony, w tym świadczeń osobistych i rzeczowych, opracowywanie rocznych wytycznych oraz planu zasadniczych zamierzeń w zakresie wykonywania zadań obronnych, opracowywanie planów i programów szkolenia obronnego a także organizowanie szkolenia i prowadzenie dokumentacji szkoleniowej, opracowywanie i uaktualnianie planów przygotowań służby zdrowia gminy na potrzeby obronne, prowadzenie spraw związanych z reklamowaniem kierowniczej kadry urzędu i radnych będących żołnierzami rezerwy od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w czasie ogłoszenia mobilizacji i wojny, opracowywanie dokumentacji oraz realizacja przedsięwzięć przygotowawczych do prowadzenia akcji kurierskiej związanej z doręczeniem kart powołania żołnierzom rezerwy w czasie mobilizacji.

Inne zadania: w zakresie ewidencji dokumentów i materiałów niejawnych, w tym przyjmowanie, rejestrowanie, przechowywanie, wysyłanie, a także wydawanie dokumentów i materiałów niejawnych uprawnionym osobom.

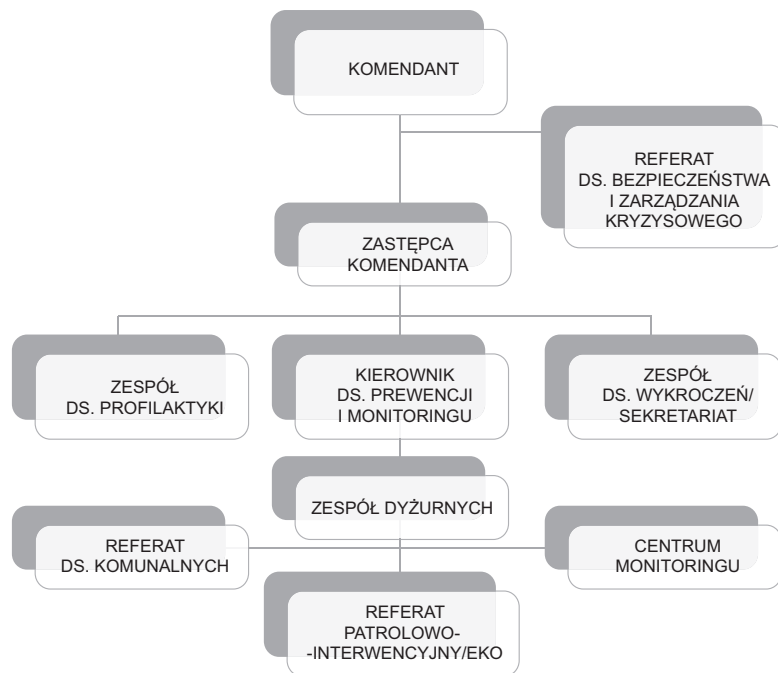
W zakresie funkcjonowania i dofinansowania Ochotniczych Straży Pożarnych na terenie gminy, w tym: współdziałanie w organizowaniu ochotniczych i zakładowych straży pożarnych, oraz prowadzenie wykazu ochotniczych straży pożarnych funkcjonujących na terenie gminy, nadzorowanie i podejmowanie niezbędnych działań w celu zapewnienia gotowości operacyjno-technicznej oraz łączności jednostek OSP, szkolenia ratowników, organizowanie ćwiczeń i zawodów sportowo-pożarniczych OSP, prowadzenie kontroli gotowości operacyjno-technicznych OSP, opiniowanie wniosków o dofinansowanie OSP, nadzór na prawidłowością rozliczenia przyznanych dotacji i dofinansowań na rzecz OSP, inicjowanie działalności w zakresie popularyzacji zasad ochrony przeciwpożarowej, składanie wniosków do projektu budżetu gminy w zakresie zabezpieczenia potrzeb OSP<sup>8</sup>.

Struktura Straży Miejskiej w Łomiankach ma charakter elastyczny i może być modyfikowana w drodze decyzji Burmistrza Łomianek, w zależności od zmieniających się potrzeb w zakresie zapewnienia porządku i szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy.

---

<sup>8</sup> Zarządzenie Nr WAO.0050.65.2021 Burmistrza Łomianek z dnia 17 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Straży Miejskiej w Łomiankach.

Rysunek 1. Struktura organizacyjna Straży Miejskiej w Łomiankach



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej jednym z podmiotów ochrony ludności są straże gminne. Jak pokazuje historia są to jednostki pomocnicze samorządów o bardzo dużym potencjale i zasobach gwarantujących prawidłowe wykonywanie powierzonych zadań.

Podczas realizacji zadań przez organy ochrony ludności za pośrednictwem podmiotów ochrony ludności, rola straży miejskiej staje się kluczowa dla zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców oraz porządku publicznego.

Działania Straży Miejskiej w Łomiankach obejmują różnorodne aspekty działania, w tym:

- monitorowanie sytuacji,
- przyjmowanie zgłoszeń i udzielanie informacji,
- współpraca z innymi jednostkami i służbami,
- informowanie mieszkańców,
- interwencje w sytuacji zagrożenia,
- edukacja i zapobieganie.

Straż Miejska w Łomiankach jest odpowiedzialna za bieżące śledzenie wydarzeń na terenie gminy, co pozwala na szybką reakcję na zmieniające się okoliczności.

Numer alarmowy straży jest numerem powszechnie znanym i używanym przez mieszkańców. Bardzo często służy nie tylko jako numer zgłoszeniowy, ale również jako informacyjny.

W przypadku zdarzeń lub sytuacji mających znamiona kryzysu, strażnicy współdziałają bezpośrednio z wszystkimi służbami oraz jednostkami pomocniczymi gminy, powiatu i województwa.

Właściwa komunikacja jest niezbędna do przekazania istotnych informacji, ostrzeżeń, zaleceń i poleceń mieszkańcom. Do tego celu łomiankowska straż wykorzystuje różne kanały do przekazywania informacji. Działania te wykonuje między innymi za pośrednictwem strony internetowej, komunikatów bezpośrednich, systemu alarmowania i ostrzegania ludności oraz bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami.

W przypadku zagrożeń, takich jak powódź czy pożar, straż miejska podejmuje natychmiastowe działania mające na celu ochronę życia i mienia mieszkańców, a także udzielając wsparcia innym podmiotom podczas wykonywania zadań.

Działania prewencyjne, zajęcia edukacyjno-informacyjne i profilaktyczne, które wykonują strażnicy mają na celu zwiększenie świadomości obywateli o potencjalnych zagrożeniach i sposobach ich unikania.

Podczas zdarzeń wymagających działań z zakresu ochrony ludności, kluczowym elementem pracy Straży Miejskiej w Łomiankach jest możliwość szybkiego podejmowania decyzji i odpowiednie dyslokowanie dostępnych sił i środków oraz współpraca z innymi służbami i instytucjami. Do głównych z nich należą: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Żandarmeria Wojskowa, Wojskowe Centrum Rekrutacji, Ochotnicze Straże Pożarne z terenu gminy, Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Kampinoski Park Narodowy, Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomiankach oraz innymi jednostkami pomocniczymi gminy.

Współpraca ta obejmuje nie tylko bezpośrednią koordynację działań w terenie, ale również wymianę informacji i zasobów. Każda ze służb ma swoje unikalne kompetencje, które w połączeniu umożliwiają skuteczniejsze reagowanie w sytuacjach, w których zagrożona jest społeczność lokalna, mienie gminne i prywatne, dobra kultury, środowisko naturalne czy zwierzęta.

Przeprowadzona analiza kompetencji i zadań Straży Miejskiej w systemie ochrony ludności na przykładzie Łomianek pozwala stwierdzić, że formacja ta odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu szeroko rozumianego bezpieczeństwa lokalnej społeczności.

Zważając na fakt, że straż miejska nie jest podstawową służbą ratowniczą, jej znaczenie w strukturze ochrony ludności wynika nie tylko z przepisów prawa

ale również ze znajomości lokalnych uwarunkowań oraz zdolności do szybkiego reagowania na różnego rodzaju zagrożenia.

Straż Miejska w Łomiankach skutecznie realizuje zadania z zakresu ochrony porządku publicznego oraz bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Szczególnie istotna jest jej rola w początkowej fazie zdarzeń kryzysowych, polegająca na rozpoznaniu zagrożeń, zabezpieczeniu miejsca zdarzenia oraz udzielaniu pierwszej pomocy do czasu przybycia wyspecjalizowanych służb ratowniczych.

Analiza wykazała również, że efektywność działań straży miejskiej w systemie ochrony ludności jest w dużym stopniu uzależniona od odpowiedniego zarządzania, poziomu wyposażenia jednostki, wyszkolenia strażników, wiedzy planistycznej jak i współpracy międzyinstytucjonalnej.

Straż Miejska w Łomiankach, jak i inne straże miejskie w Polsce, stanowią ważny element lokalnego systemu ochrony ludności. W sytuacji gdy działania prowadzone są w sposób skoordynowany z innymi służbami, podmiotami i organami gminy, przyczyniają się do budowania odporności społeczności lokalnej na różnego rodzaju zagrożenia. Znaczenie tej formacji w systemie ochrony ludności należy ocenić jako ważne, trwałe i perspektywiczne, zwłaszcza w kontekście rosnących wyzwań związanych z bezpieczeństwem publicznym, ochroną ludności i sytuacjami kryzysowymi.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Zakres kompetencji straży gminnej w systemie bezpieczeństwa lokalnego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 10/2014.
- Majchrzak D., *System ochrony ludności w Polsce – ujęcie zadaniowe*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, nr 1/2015.
- Socha R., *Straż gminna (miejska) w systemie bezpieczeństwa lokalnego*, Difin, Warszawa 2015.
- Ustawa o z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1763)
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1928).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o stanie wojennym i oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2025, poz. 504).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. 2025, poz. 112).
- Zarządzenie Nr WAO.0050.65.2021 Burmistrza Łomianek z dnia 17 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Straży Miejskiej w Łomiankach.



Sylwia DĄBROWSKA

---

## **ROLA WYBRANYCH SŁUŻB SPECJALNYCH W SYSTEMIE OCHRONY LUDNOŚCI RP**

### **1. ISTOTA FUNKCJONOWANIA SŁUŻB SPECJALNYCH W PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM**

Służby specjalne odgrywają ważną rolę w systemie obrony i ochrony ludności, odpowiadając za rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom wewnętrznym jak i zewnętrznym. Ich działalność, choć często utajniona, ma niepodważalny i bezpośredni wpływ na stabilne funkcjonowanie kraju. W dobie dynamicznych przemian geopolitycznych, rozwoju technologicznego, oraz rosnącej roli podmiotów pozapaństwowych jakimi są grupy przestępcze oraz organizacje terrorystyczne, znaczenie służb specjalnych systematycznie wzrasta.

Służby specjalne to szczególnie rodzaj instytucji państwowych, które zostały powołane do realizacji zadań o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego oraz ochrony interesów państwa na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Ich działalność cechuje się wysokim stopniem tajności, specjalistycznym charakterem oraz koniecznością wykorzystywania szczególnie środków operacyjnych i prawnych.

W literaturze przedmiotu służby specjalne opisywane są jako organy odpowiedzialne za gromadzenie informacji wywiadowczych, przeciwdziałanie zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym oraz realizację zadań ochronnych. Podstawową funkcją służb specjalnych jest analiza oraz pozyskiwanie istotnych informacji dla bezpieczeństwa państwa. Działania te pozwalają na wczesne wykrywanie zagrożeń, planowanie działań prewencyjnych oraz wsparcie procesów decyzyjnych na najwyższych szczeblach władzy. Informacje pozyskiwane przez służby specjalne odnoszą się zarówno do zagrożeń militarnych, jak również politycznych, technologicznych czy gospodarczych. Poza tym służby te prowadzą

działania kontrwywiadowcze, które mają za zadanie zapobieganie i zwalczanie działalności obcych wywiadów a także innych podmiotów próbujących wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo państwa<sup>1</sup>.

Kolejnym istotnym obszarem działalności służb specjalnych jest ochrona ludzi, obiektów i informacji kluczowych dla funkcjonowania kraju. Ochrona ta ma charakter kompleksowy, obejmując zarówno zabezpieczenie fizyczne jak i działania prewencyjne przed zagrożeniami terrorystycznymi czy też sabotażem<sup>2</sup>. Służby specjalne współpracują ściśle z innymi organami państwa, jakimi są policja, wojsko czy służby ratunkowe, a także z partnerami zagranicznymi, co znacznie ułatwia skuteczną wymianę informacji i koordynację działań na różnych szczeblach. Ważnym aspektem działalności tych formacji jest ich funkcjonowanie w ramach obowiązującego prawa. Pomimo unikalnego charakteru ich działań, są one zobowiązane do przestrzegania norm prawnych, które mają na celu ochronę praw obywatelskich oraz zapobieganie nadużyciom. Regulacje te określają zakres uprawnień służb, procedury ich funkcjonowania oraz mechanizmy kontroli i nadzoru<sup>3</sup>. Dzięki temu możliwe jest pogodzenie efektywności działań służb z poszanowaniem wolności i praw jednostki.

Wraz z rozwojem państw i stopniowym poszerzaniem ich terytoriów następowały również zmiany w granicach oraz strukturze społeczeństwa. Władze musiały obejmować kontrolą coraz większe obszary i różnorodne grupy ludności, co wiązało się z nowymi wyzwaniem w zakresie utrzymania porządku i bezpieczeństwa. W efekcie pojawiła się potrzeba tworzenia bardziej rozbudowanych i lepiej zorganizowanych struktur odpowiedzialnych za działalność wywiadowczą oraz ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. To właśnie wtedy zaczęły kształtować się załóżki instytucji, które z czasem przekształciły się w profesjonalne służby specjalne.

Organizacja służb specjalnych w Polsce opiera się na jasno określonych zasadach hierarchii, co umożliwia skuteczne zarządzanie i realizację zadań związanych z bezpieczeństwem państwa. Każda formacja działa według odrębnego wewnętrznego porządku, który dostosowany jest do zakresu jej kompetencji, co również przekłada się na efektywność w działaniu. Nadzór nad służbami specjalnymi sprawuje Prezes Rady Ministrów<sup>4</sup>. Każdej z formacji, w drodze zarządzeń, Prezes Rady Ministrów nadaje statut, który określa jej wewnętrzną

---

<sup>1</sup> G. Rydlewski, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, (red.) S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 134.

<sup>2</sup> P. Burczaniuk (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2021, s. 211.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o służbach specjalnych (Dz.U. 2002 nr 113, poz. 984).

<sup>4</sup> M. Bożek, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3.

organizację. Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje szefów cywilnych służb specjalnych (ABW i AW, CBA) po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>.

Kluczową rolę odgrywa tu również Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, które wspiera premiera w koordynacji działań tych formacji oraz w ocenie ich działalności<sup>6</sup>. W obrębie każdej służby funkcjonują specjalistyczne wydziały i departamenty, które są odpowiedzialne za konkretne obszary działania. Służby specjalne są nierozdzielnie związane z gwarancją bezpieczeństwa państwa, ponieważ bezpieczeństwo jest stanem, którego „utrzymanie jest niezbędne z punktu widzenia funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, zabezpieczającego interesy jednostkowe członków społeczeństwa jak i powszechne”<sup>7</sup>.

Mimo odrębności, poszczególne służby muszą współpracować w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego. Współdziałanie to jest uregulowane przez wewnętrzne przepisy instytucjonalne oraz określone w przepisach ustawowych.

## 2. KRÓTKI RYS HISTORYCZNY ROZWOJU SŁUŻB SPECJALNYCH W POLSCE I ICH CHARAKTERYSTYKA

Początki służb specjalnych na ziemiach polskich sięgają wczesnych etapów kształtowania się państwa polskiego. Ich rozwój był ściśle związany z postępem metod zdobywania informacji o znaczeniu strategicznym. W pierwszych etapach istnienia państwa polskiego działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze jednak nie miały jeszcze charakteru instytucjonalnego. Za jedną z pierwszych zorganizowanych form wywiadu można uznać Polski Wywiad Wojskowy, który powstał wraz z utworzeniem Księstwa Warszawskiego. Nadzór nad jego funkcjonowaniem sprawował jako minister wojny – Józef Poniatowski. W roku 1811 przy Sztapie Generalnym Wojska Polskiego utworzono specjalną komórkę wywiadowczą, która była głównie odpowiedzialna za zdobywanie informacji o charakterze politycznym. Równoległe do niej powstała sekcja zajmująca się klasycznym wywiadem wojskowym<sup>8</sup>.

W okresie II wojny światowej, polskie służby specjalne funkcjonowały w warunkach konspiracyjnych oraz na emigracji. Dobrym przykładem efektywnej pracy wywiadowczej była działalność Oddziału II Komendy Głównej

<sup>5</sup> Art. 1–3, 7, 14 ust. 1, 20 ustawy z 24 maja 2002 r. o ABW oraz AW oraz art. 1, 5, 6 ust. 1, 11, 12 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o CBA.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 nr 104, poz. 708).

<sup>7</sup> M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 62.

<sup>8</sup> H. Dylągowa, M. Lubowidzki, *Polski słownik biograficzny*, 1973, t. XVIII, s. 74.

Armii Krajowej oraz służb przy rządzie londyńskim. Polscy kryptolodzy odegrali bardzo ważną rolę w złamaniu kodu Enigmy, co znacząco przyczyniło się do skrócenia wojny. Po 1945 r., w wyniku podporządkowania Polski ZSRR, służby specjalne zostały całkowicie przeformowane. Powstały Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego oraz jego kontynuacje – Służba Bezpieczeństwa i Wywiad PRL. Ich głównym celem była kontrola społeczeństwa, inwigilacja opozycji oraz eliminowanie zagrożeń wobec ustroju socjalistycznego<sup>9</sup>.

Transformacja ustrojowa w roku 1989 przyniosła duże zmiany w strukturach służb. Zlikwidowano Służbę Bezpieczeństwa, a na jej miejsce utworzono nowe instytucje, m.in. Urząd Ochrony Państwa. W kolejnych latach, w wyniku reform i rosnącej potrzeby dostosowania do standardów NATO i UE, Urząd Ochrony Państwa został podzielony – w 2002 r. powstały Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu<sup>10</sup>.

Współczesne służby specjalne w Polsce pełnią wielopłaszczyznową funkcję w systemie bezpieczeństwa narodowego. Ich zadania obejmują zarówno działania kontrwywiadowcze, antyterrorystyczne, jak i ochronę interesów gospodarczych państwa. Równocześnie są one poddawane cywilnemu nadzorowi oraz kontroli parlamentarnej, co ma zapewnić transparentność i zgodność z zasadami państwa prawa.

## Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) jest cywilną służbą specjalną odpowiedzialną za ochronę wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność ABW jest Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>11</sup>. Do głównych zadań tej formacji należą m.in. przeciwdziałanie terroryzmowi, działalności obcych służb wywiadowczych na terytorium Polski, przestępczości zorganizowanej oraz korupcji w instytucjach publicznych. ABW została utworzona w 2002 r., w wyniku reformy Urzędu Ochrony Państwa. Agencja podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, a nadzór parlamentarny sprawuje Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych<sup>12</sup>. Siedziba główna znajduje się w Warszawie, a struktura organizacyjna obejmuje m.in. departamenty operacyjne, analityczne i ochrony informacji niejawnych.

<sup>9</sup> A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa 2000, s. 276–282.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74, poz. 676).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74, poz. 676).

<sup>12</sup> P. Dobrzycki, *Cywilne służby specjalne*, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 2020, s. 10.

## Agencja Wywiadu

Agencja Wywiadu (AW) Agencja Wywiadu odpowiada za prowadzenie wywiadu zagranicznego, czyli pozyskiwanie istotnych informacji dla bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność ABW jest Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>13</sup>. Zakres działania obejmuje zarówno zagrożenia militarne, jak i ekonomiczne oraz energetyczne. Agencja Wywiadu została wyodrębniona z Urzędu Ochrony Państwa równolegle z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2002 r. Jej działalność obejmuje wszelkie operacje poza granicami państwa, a jej funkcjonariusze często działają pod przykryciem dyplomatycznym. Agencja współpracuje z sojusznicznymi służbami, m.in. w ramach NATO i Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

## Wojskowe służby specjalne

W strukturze Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonują dwie podstawowe służby specjalne: Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) oraz Służba Wywiadu Wojskowego (SWW). Zostały one powołane ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. i rozpoczęły działalność 1 października 2006 r., zastępując wcześniej rozwiązane Wojskowe Służby Informacyjne (WSI)<sup>15</sup>.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego w strukturach wojskowych. Jej podstawowe zadania to: przeciwdziałanie szpiegostwu, ochrona informacji niejawnych, kontrola legalności działań żołnierzy i pracowników wojska oraz identyfikacja potencjalnych zagrożeń wewnętrznych dla obronności państwa. SKW prowadzi działania kontrolne i operacyjne również podczas misji zagranicznych oraz w strukturach NATO.

Służba Wywiadu Wojskowego jest odpowiedzialna za pozyskiwanie informacji o charakterze militarnym poza granicami kraju. Jej działalność obejmuje m.in. rozpoznanie potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa militarnego RP, monitorowanie sytuacji w regionach objętych konfliktami, analizowanie zdolności obronnych innych państw oraz wspieranie działań Sił Zbrojnych RP w wymiarze strategiczne – operacyjnym<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> <https://www.aw.gov.pl/pl/o-nas/wspolpraca-miedzynarodo/131,Wspolpraca-miedzynarodowa.html> (data dostępu: 24.10.2025 r.).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2006 nr 104, poz. 709).

<sup>16</sup> <https://www.gov.pl/web/mswia/sww>. (data dostępu: 26.10.2025 r.).

## Centralne Biuro Antykorupcyjne

Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) zostało utworzone w 2006 r. jako specjalistyczna służba powołana do zwalczania korupcji w administracji publicznej oraz gospodarce. Działa zarówno operacyjnie jak i prewencyjnie, prowadzi kontrolę oświadczeń majątkowych oraz działalności instytucji publicznych<sup>17</sup>. CBA podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, a jego działalność wzbudzała w przeszłości kontrowersje związane z politycznym wykorzystywaniem kompetencji. Niemniej jednak, ta formacja stanowi bardzo ważny element systemu antykorupcyjnego w Polsce.

### 3. METODY I FORMY DZIAŁANIA SŁUŻB SPECJALNYCH NA RZECZ OCHRONY I OBRONY LUDNOŚCI

Metody działania służb specjalnych są różnorodne i dostosowywane do rodzaju zagrożenia. Podstawowe znaczenie mają działania operacyjno-rozpoznawcze, które obejmują m.in. obserwację, kontrolę operacyjną, stosowanie technik podsłuchowych, analizę informacji, a także infiltrację środowisk uznawanych za potencjalnie niebezpieczne. Służby te wykorzystują także nowoczesne narzędzia informatyczne umożliwiające monitorowanie przestrzeni cyfrowej, w tym walkę z cyberzagrożeniami i dezinformacją. Współcześnie coraz większe znaczenie ma również analiza danych otwartych, która to pozwala na pozyskiwanie cennych informacji z ogólnodostępnych źródeł jakimi są media społecznościowe czy też portale informacyjne.

Ważnym elementem pracy służb specjalnych jest prowadzenie współpracy z innymi organami państwa takimi jak Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa oraz z organami wymiaru sprawiedliwości. Współdziałanie to umożliwia skuteczniejsze reagowanie na zagrożenia, a także pozwala na koordynację działań w sytuacjach kryzysowych. Służby prowadzą również działania profilaktyczne, polegające na edukowaniu instytucji publicznych i sektora prywatnego w zakresie ochrony informacji niejawnych oraz przeciwdziałania szpiegostwu gospodarczemu.

Istotną metodą pracy służb specjalnych jest również działalność analityczna. Obejmuje ona gromadzenie, selekcjonowanie i interpretację informacji, a następnie przekazywanie wniosków właściwym organom władzy państwowej. Dzięki temu służby nie tylko reagują na bieżące zagrożenia, ale także przewidują potencjalne kierunki ich rozwoju. Współczesne wyzwania, takie jak globali-

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 nr 104, poz. 708).

zacja, migracje, cyberprzestępczość czy niestabilność polityczna w sąsiadujących państwach, wymagają od służb elastyczności i ciągłego doskonalenia metod działania.

Do najczęściej stosowanych metod działania służb specjalnych można zaliczyć między innymi:

- działania agenturalne,
- obserwację osób,
- podsłuchiwanie rozmów telefonicznych,
- analizę,
- rozszyfrowywanie różnych informacji i meldunków,
- przechwytywanie korespondencji.

Wśród tych metod istotne miejsce zajmuje też współpraca z ludźmi, którzy przekazują informacje. Można do nich zaliczyć informatorów, agentów a nawet szpiegów<sup>18</sup>.

Służby specjalne można opisać jako państwowe instytucje zajmujące się tajnym zdobywaniem informacji istotnych dla bezpieczeństwa kraju oraz przeciwdziałaniem podobnym działaniom prowadzonym przez obce służby.

Do wspólnych cech wszystkich służb specjalnych należą:

- prowadzenie działań w sposób niejawny,
- posiadanie uprawnień do realizowania czynności operacyjno-rozpoznawczych,
- możliwość korzystania ze wsparcia osób niebędących funkcjonariuszami ani żołnierzami.

Główne funkcje służb specjalnych to:

- informacyjna – zdobywanie, gromadzenie, analizowanie i przetwarzanie informacji ważnych dla bezpieczeństwa państwa oraz przekazywanie ich uprawnionym organom, takim jak prezydent, premier czy poszczególni ministrowie;
- procesowa – zapobieganie przestępstwom zagrażającym bezpieczeństwu państwa, ich wykrywanie oraz ściganie sprawców;
- ochronno-kontrolna – pilnowanie prawidłowej ochrony informacji niejawnych i przeciwdziałanie naruszeniom w tym zakresie<sup>19</sup>.

Metody funkcjonowania polskich służb specjalnych opierają się na zrównoważeniu działań operacyjnych, analitycznych i prewencyjnych. Ich skuteczność wynika nie tylko z zastosowania nowoczesnych technologii i profesjonal-

---

<sup>18</sup> A. Misiuk, *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1998, s. 3–4.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, art. 2.

nego przygotowania funkcjonariuszy, ale również z umiejętności współpracy w ramach krajowego i międzynarodowego systemu bezpieczeństwa.

Dla służb specjalnych bardzo ważne jest, aby ich działania odbywały się z poszanowaniem praw i wolności obywateli. W państwach demokratycznych stale próbuje znaleźć się równowagę między ochroną tych praw a koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Zgodnie z artykułem 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która podkreśla znaczenie służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, każda osoba ma prawo do prywatności, życia rodzinnego oraz tajemnicy korespondencji. Władze publiczne mogą naruszyć te prawa tylko w wyjątkowych sytuacjach – wtedy, gdy jest to zgodne z prawem i niezbędne w demokratycznym państwie, na przykład w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, gospodarki, zdrowia, moralności czy praw innych ludzi<sup>20</sup>.

Zarówno teoretyczne analizy, jak i praktyczne działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego są prowadzone przez odpowiednie, powołane do tego instytucje. Współcześnie, przy rosnącej liczbie zagrożeń zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych, rola służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa staje się szczególnie istotna. Analizując bezpieczeństwo w różnych sektorach, można zauważyć, że jest ono realizowane na wielu poziomach.

W sektorze militarnym bezpieczeństwo dotyczy przede wszystkim państwa oraz jego terytorium i ludności. W sferze politycznej chroniona jest wewnętrzna suwerenność państwa, stabilność polityczna oraz porządek społeczny. Na bezpieczeństwo wpływają również czynniki zewnętrzne, takie jak skuteczność organizacji międzynarodowych. W przypadku bezpieczeństwa społecznego kluczowymi elementami są tożsamość, kultura i język danej wspólnoty. Ochrona tych wartości wymaga działań zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym.

W dobie globalizacji jednym z głównych wyzwań jest umiejętność radzenia sobie z coraz bardziej złożoną rzeczywistością społeczną, polityczną, gospodarczą i ekonomiczną. Podmioty prowadzące politykę muszą brać pod uwagę ograniczenia wynikające z barier społecznych, braku akceptacji społecznej lub niewystarczającej woli politycznej. Dodatkowym utrudnieniem jest niestabilność systemów ekonomicznych oraz szybkie przepływy kapitału, przy jednoczesnym braku odpowiednich narzędzi politycznych.

Chociaż zasadniczą odpowiedzialność za ochronę ludności cywilnej ponoszą organy administracyjne takie jak wójt, starosta czy wojewoda to służby specjalne takie jak ABW oraz AW pełnią ich funkcję wspierającą. Ich zadania polegają na rozpoznawaniu i neutralizowaniu zagrożeń o charakterze wywiadowczym i terrorystycznym, które mogą prowadzić do sytuacji kryzysowych.

---

<sup>20</sup> K. Marecki, *Rola Sił Zbrojnych po zimnej wojnie*, „Polska Zbrojna”, Warszawa 2003, s. 34–38.

Poniższa tabela przedstawia podstawowe zadania realizowane na rzecz ochrony ludności.

**Tabela 1. Podstawowe zadania realizowane na rzecz ochrony ludności**

Zwalczanie terroryzmu	Przeciwdziałanie planowanym i zorganizowanym działaniom terrorystycznym w kraju
Kontrwywiad	Neutralizowanie działalności obcych służb wywiadowczych na terenie Polski
Ochrona porządku konstytucyjnego i niepodległości	Zapobieganie działaniom, które mogłyby zagrozić suwerenności kraju
Bezpieczeństwo cyfrowe	Ochrona systemów teleinformatycznych i informacji niejawnych
Zagrożenia wewnętrzne	Rozpoznawanie i przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej i ekstremizmowi, które mogą wpływać na bezpieczeństwo wewnętrzne kraju
Zbieranie informacji	Pozyskiwanie danych wywiadowczych o zagrożeniach zewnętrznych, które mogą wpływać na bezpieczeństwo Polski
Zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej na poziomie międzynarodowym	Rozpoznawanie międzynarodowych grup terrorystycznych
Ochrona interesów zagranicznych	Zabezpieczanie placówek dyplomatycznych i interesów Polski za granicą
Zagrożenia strategiczne	Rozpoznawanie zagrożeń związanych z bronią masowego rażenia i obrotem nielegalnymi towarami

Źródło: <https://aw.gov.pl/pl/o-nas/zadania/123,Zadania.html> (data dostępu: 27.12.2025 r.).

Pozyskiwane informacje oraz podejmowane działania przez służby specjalne mają charakter prewencyjny i służą głównie zapobieganiu zdarzeniom, które mogłyby bezpośrednio zagrażać życiu, zdrowiu oraz mieniu obywateli. Do takich zdarzeń należą przede wszystkim zamachy terrorystyczne oraz katastrofy wywoływane sabotażem. Jednocześnie aktywność tych służb stanowi istotne wsparcie dla systemu obrony cywilnej, ponieważ dostarcza niezbędnych do planowania działań ochronnych oraz skutecznego reagowania kryzysowego, w tym ewakuacji ludności jak również zabezpieczenia obiektów strategicznych. Ochrona kluczowych struktur i systemów państwowych takich jak infrastruktura energetyczna i telekomunikacyjna zapewnia ciągłość funkcjonowania państwa oraz nieprzerwane świadczenie podstawowych usług, co ma fundamentalne znaczenie dla bezpieczeństwa ludności<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/o-sluzbach-specjalnych> (data dostępu: 27.12.2025 r.).

Służby specjalne odgrywają jedną z istotnych ról w systemie ochrony ludności Rzeczypospolitej Polskiej. Ich działalność, choć w dużej mierze niejawna, stanowi fundament skutecznego reagowania na zagrożenia o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Służby specjalne, dzięki swoim specyficznym uprawnieniom, narzędziom oraz wyspecjalizowanej strukturze, znacząco wspierają utrzymanie bezpieczeństwa narodowego, a tym samym tworzą warunki sprzyjające stabilnemu funkcjonowaniu społeczeństwa i państwa.

W dynamicznie zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa, w którym pojawiają się nowe wyzwania – takie jak cyberzagrożenia, terroryzm, zagraniczne wpływy polityczne czy niestabilność gospodarcza – rola służb specjalnych staje się coraz bardziej znacząca. Ich zdolność do wczesnego wykrywania zagrożeń oraz prowadzenia działań prewencyjnych ma bezpośrednie oddziaływanie na skuteczność całego systemu ochrony ludności.

Rozwój kompetencji służb specjalnych, doskonalenie współpracy międzyinstytucjonalnej oraz inwestowanie w nowoczesne technologie rozpoznawcze i analityczne są niezbędne dla zapewnienia ciągłości bezpieczeństwa państwa. Tylko efektywne, profesjonalne i dobrze skoordynowane służby specjalne mogą skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom, chroniąc życie, zdrowie i codzienne funkcjonowanie ludności cywilnej. Ich znaczenie będzie nadal rosło, a dalsze wzmacnianie ich potencjału operacyjnego i informacyjnego jest warunkiem utrzymania bezpieczeństwa w coraz bardziej chaotycznym i nieprzewidywalnym świecie.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

- Bożek M., *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 3.
- Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Burczaniuk P., *Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2021.
- Dobrzycki P., *Cywilne służby specjalne*, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 2020.
- Misiuk A., *Służby specjalne II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1998.
- Rydlowski G., *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, (red.) S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.



Elwira MACIEJUK

---

# WYKORZYSTANIE NOWOCZESNYCH TECHNOLOGII W OCHRONIE LUDNOŚCI

## 1. MISJA OCHRONY LUDNOŚCI WOBEC WSPÓŁCZESNYCH ZAGROŻEŃ

Bezpieczeństwo ludności pozostaje trwałym obszarem zainteresowania państwa, administracji publicznej oraz struktur odpowiedzialnych za reagowanie na zagrożenia, których charakter i skala ulegają stałym przemianom. Wzrost intensywności zjawisk naturalnych, rozwój infrastruktury technicznej, urbanizacja oraz globalne powiązania gospodarcze prowadzą do sytuacji, w której zagrożenia oddziałują na życie i zdrowie człowieka w sposób coraz bardziej bezpośredni. Ochrona ludności funkcjonuje w tym kontekście jako uporządkowany zbiór działań planistycznych, organizacyjnych i wykonawczych, obejmujących zarówno fazę zapobiegania, przygotowania oraz reagowania, jak również etap odbudowy po wystąpieniu sytuacji kryzysowych.

W opracowaniach poświęconych bezpieczeństwu pojawiają się liczne ujęcia ochrony ludności, lecz często przytaczany zostaje pogląd Waldemara Kitlera, opisujący ją jako ogół czynności realizowanych przez podmioty funkcjonujące w systemie państwowym, zależnie od ich statusu prawnego. W jego ujęciu czynności te mają na celu zapewnienie społeczeństwu możliwie najwyższego stopnia bezpieczeństwa w sytuacjach wymagających reakcji na różne zagrożenia. Wskazuje się tam szeroki zakres zabezpieczenia, obejmujący zarówno majątek publiczny oraz prywatny, jak i dobra uznawane za część narodowego dziedzictwa. Uwzględniono również konieczność ochrony środowiska poddanego destrukcyjnemu oddziaływaniu rozmaitych kryzysów. W katalogu zagro-

zeń ujęto zarówno katastrofy naturalne, jak i sytuacje wynikające z działalności człowieka, łącznie z przypadkami związanymi z wojną<sup>1</sup>.

W innym ujęciu przedstawionym przez tego badacza zwrócono uwagę na etapowy przebieg działań składających się na ochronę ludności. W zaproponowanej definicji opisano ją jako zbiór czynności ukierunkowanych na zapobieganie zagrożeniom skierowanym przeciw życiu i zdrowiu ludzi, a także zasobom materialnym, środowisku i dobrom kultury. Wskazano tam fazę prewencyjną obejmującą działania zmniejszające prawdopodobieństwo wystąpienia niebezpiecznych sytuacji. Kolejna faza dotyczy reagowania i obejmuje różnorodne formy ratownictwa uruchamiane po pojawieniu się zagrożeń. Ostatnia faza odnosi się do usuwania następstw oraz odbudowy struktur naruszonych po ustąpieniu niekorzystnych zjawisk<sup>2</sup>.

W części ujęć teoretycznych przedstawia się postulat pełnego utożsamienia ochrony ludności z zarządzaniem kryzysowym, traktowanym jako wspólny obszar aktywności instytucji publicznych. Jan Gołębiwski opisuje to pojęcie jako system rozwiązań realizowanych przez administrację wszystkich szczebli wraz z wyspecjalizowanymi organizacjami, a ich cel odnosi do przeciwdziałania sytuacjom trudnym i niebezpiecznym, przygotowania struktur reagowania oraz prowadzenia działań pozwalających kontrolować przebieg zagrożeń przy jednoczesnym ograniczaniu strat i odbudowie życia społecznego po katastrofie<sup>3</sup>.

Zbliżone podejście prezentuje Krzysztof Zieliński, uznając zarządzanie kryzysowe za zestaw systemowych procedur w obszarze ochrony ludności, wykonywanych przez instytucje publiczne we współpracy z podmiotami wyspecjalizowanymi i nakierowanymi na zapobieganie sytuacjom grożącym życiu, zdrowiu i środowisku<sup>4</sup>.

Ryszard Kuriata rozwija natomiast interpretację łączącą zarządzanie kryzysowe z tworzeniem rozwiązań systemowych umożliwiających prowadzenie działań obronnych i ochronnych wobec ludności, realizowanych przez władze publiczne wspierane przez odpowiednie organy i instytucje<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> W. Kitler, *Powszechna ochrona ludności w świetle ustaleń międzynarodowych*, „Zeszyt Problematyczny. Towarzystwo Wiedzy Obronnej” 2001, nr 1, s. 19.

<sup>2</sup> W. Kitler, *Ochrona ludności jako podstawowa misja bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny. Konferencja z okazji 61. rocznicy podpisania Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny*, A. Skrabacz (red.), Warszawa 2010, s. 20.

<sup>3</sup> J. Gołębiwski, *Gotowość kryzysowa państwa, czyli jak sprostać zagrożeniom*, „Wiedza Obronna TWO” 2009, nr 2, s. 164.

<sup>4</sup> K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29.

<sup>5</sup> R. Kuriata, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie organizacjami w świetle wyzwań XXI wieku – od teorii do praktyki*, tom I, Z.J. Szczakowski (red.), Łódź 2004, s. 61.

Ochrona ludności, traktowana jako podstawowy obowiązek państwa, obejmuje zabezpieczanie życia i zdrowia obywateli oraz ochronę mienia, dziedzictwa kulturowego i środowiska w sytuacjach zagrożeń wywołanych siłami natury lub działalnością człowieka. Współczesne niebezpieczeństwa obejmują zarówno katastrofy naturalne, jak i zagrożenia asymetryczne, terrorystyczne, cybernetyczne, hybrydowe oraz militarne, a ich gwałtowne oddziaływanie może prowadzić do rozległych strat wśród ludności oraz infrastruktury i zasobów środowiskowych. Działania państwa w tym obszarze wynikają z konstytucyjnej zasady ochrony życia, co wymaga jednoznacznego określenia zakresu odpowiedzialności oraz procedur stosowanych przez właściwe instytucje. Skuteczne zarządzanie ochroną ludności opiera się na podejściu obejmującym zapobieganie różnym rodzajom zagrożeń, odpowiednie przygotowanie struktur reagowania, prowadzenie działań w sytuacjach kryzysowych oraz odbudowę obszarów dotkniętych zdarzeniami<sup>6</sup>.

## 2. NOWOCZESNE TECHNOLOGIE W OCHRONIE LUDNOŚCI

W ostatnich latach coraz wyraźniej zaznacza się wpływ nowoczesnych technologii oraz gęstej sieci powiązań informacyjnych na funkcjonowanie współczesnego świata, co prowadzi do narastającej zależności między systemami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi. Badacze przewidują, że w nadchodzących dekadach przełomowe innowacje technologiczne wywołają głębokie przemiany obejmujące funkcjonowanie państw, społeczeństw i życie jednostek oraz reformują podejście do kwestii bezpieczeństwa. Biotechnologie umożliwią coraz dokładniejsze rozpoznawanie procesów biologicznych i ich modyfikowanie, włączając w to ingerencję w funkcjonowanie ludzkiego organizmu, co otworzy nowe kierunki rozwoju dla medycyny i nauk o życiu<sup>7</sup>. Jednocześnie dynamiczny postęp technologii informacyjnych usprawni dostęp do danych oraz podniesie ich użyteczność, prowadząc do przekształceń w niemal każdym obszarze aktywności publicznej i prywatnej. Inteligentne materiały, wysoko zautomatyzowana produkcja oraz nanotechnologie zmienią sposób konstruowania urządzeń i poszerzą możliwości gospodarcze wielu różnych sektorów. Przemiany te mogą zaowocować znaczną poprawą jakości życia, większym komfortem codziennego funkcjonowania oraz wydłużeniem średniej długości życia. Równolegle skróceniu ulegnie proces przygotowania nowych pracowników, co przeorganizuje

<sup>6</sup> J. W. Tocicka, *Recenzja: Mechanizmy ochrony ludności w redukcji ryzyka katastrof. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2025, nr 32, s. 155–156.

<sup>7</sup> M. Banasik, *Znaczenie nowoczesnych technologii dla bezpieczeństwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, vol. 12, nr 2, s. 125–126.

funkcjonowanie gospodarki oraz rytm adaptacji do zmian technologicznych<sup>8</sup>. Przyspieszona wymiana informacji wzmocni tempo globalizacji i sprzyjać będzie rozwojowi kultur wieloetnicznych, wpływając na przebudowę struktur społecznych. Rosnące znaczenie zaczną zdobywać podmioty pozapaństwowe, których aktywność w relacjach międzynarodowych będzie coraz częściej konkurowała z działaniami państw narodowych. Zaawansowane technologie mogą także przyczynić się do łagodzenia napięć społecznych oraz tworzyć nowe sposoby oddziaływania na populację w kontekście bezpieczeństwa publicznego. Technologie informacyjno-komunikacyjne przeobrażą działanie pojedynczych urzędów oraz całych gałęzi przemysłu, natomiast biotechnologie i nanotechnologie staną się w kolejnych dekadach głównymi katalizatorami szerokich przemian o charakterze kaskadowym<sup>9</sup>.

W ramach projektu SILVANUS<sup>10</sup> rozwijany jest zestaw pięciu rozwiązań technologicznych zaliczanych do twardych technologii, ukierunkowanych na wsparcie ochrony ludności w warunkach zagrożeń środowiskowych, zwłaszcza pożarów lasów. Koncepcja obejmuje system monitoringu pożarowego opartego na bezzałogowych statkach powietrznych, zastosowanie autonomicznych platform naziemnych, funkcjonowanie wysuniętego centrum dowodzenia, procedury oceny wpływu zagrożeń na zdrowie ludzkie realizowane poprzez analizę danych z czujników substancji niebezpiecznych i zapylenia, a także doraźną sieć łączności typu MESH-in-the-Sky. Monitoring pożarowy z użyciem dronów zakłada identyfikację oznak ognia, dymu oraz anomalii termicznych przy wykorzystaniu zaawansowanych detektorów i kanałów transmisji danych, przy zachowaniu elastyczności w zakresie lokalizacji operatora zależnej od warunków bezpieczeństwa i potrzeb operacyjnych. Bezzałogowe statki powietrzne mogą funkcjonować samodzielnie lub w konfiguracjach hybrydowych obejmujących integrację z platformami naziemnymi, systemami teleinformatycznymi oraz narzędziami wspomagania decyzji, a taka architektura znacząco poszerza zakres możliwych zastosowań. Uniwersalność tych platform wynika z możliwości instalowania różnorodnych kamer oraz czujników wykrywających zagrożenia pożarowe, chemiczne i radiacyjne, a zakres ich użycia obejmuje również sytuacje kryzysowe o charakterze biologicznym, militarnym oraz meteorologicznym. Uzupełnieniem rozpoznania powietrznego są roboty naziemne, rozumiane jako

---

<sup>8</sup> 2015 Marine Corps Security Environment Forecast. Futures 2030–2045 (2015). United States Marine Corps. Quantico 2015.

<sup>9</sup> M. Banasik, *Znaczenie nowoczesnych technologii...*, *op. cit.*, s. 125–126.

<sup>10</sup> Projekt SILVANUS to innowacyjna platforma technologiczna skupiona na zarządzaniu pożarami lasów i zwiększaniu ich odporności na zmiany klimatu, rozwijana w ramach unijnego programu Horyzont 2020, która integruje czujniki, drony i aplikacje mobilne do wczesnego wykrywania i gaszenia pożarów oraz angażowania obywateli.

autonomiczne lub zdalnie sterowane pojazdy jezdne i kroczące, zapewniające obserwację z poziomu gruntu w przestrzeniach niedostępnych dla dronów lub przesłoniętych naturalnymi barierami. Konstrukcje o większej nośności umożliwiają transport sprzętu, źródeł zasilania oraz osób poszkodowanych, a analogiczne rozwiązania wykorzystywane są podczas powodzi, zdarzeń chemicznych, zagrożeń terrorystycznych oraz bezpośrednich działań humanitarnych związanych z dostarczaniem zaopatrzenia osobom odciętym od pomocy<sup>11</sup>.

W praktyce działań ochrony ludności coraz częściej obserwuje się odejście od scentralizowanych modeli zarządzania na rzecz rozwiązań umożliwiających bezpośrednie powiązanie zaplecza decyzyjnego z obszarem zagrożenia, zarówno w wymiarze fizycznym, jak i funkcjonalnym, także przy wykorzystaniu środowisk chmurowych. Takie podejście sprzyja zapewnieniu dostępu do narzędzi analitycznych, komunikacyjnych oraz wspierających procesy decyzyjne w lokalizacjach wynikających z bieżących potrzeb operacyjnych, niezależnie od formalnych ram instytucjonalnych. Wysunięte centrum dowodzenia może funkcjonować jako wydzielona przestrzeń przy sztabie akcji ratowniczej, w strukturach zarządzania kryzysowego lub w zapleczu operatorów infrastruktury krytycznej, a także jako zestaw wybranych funkcji udostępnianych na urządzeniach mobilnych wykorzystywanych przez personel odpowiedzialny za koordynację i rozpoznanie. Zakres działania obejmuje systematyczne pozyskiwanie informacji napływających zarówno ze strefy zagrożenia, jak i spoza niej, ich dalsze przekazywanie, przetwarzanie analityczne oraz wizualizację wyników w czasie zbliżonym do rzeczywistego, przy powiązaniu z mechanizmami komunikacji ryzyka, komunikacji kryzysowej oraz łączności służącej współdziałaniu podmiotów zaangażowanych w działania ochronne. Uzupełnienie tego podejścia stanowi technologia oceny wpływu na zdrowie, oparta na sieciach sensorów rejestrujących obecność niebezpiecznych substancji chemicznych oraz poziomy zapylenia, powiązanych z jednostkami analitycznymi wykorzystującymi algorytmy przetwarzania danych. Integracja takich rozwiązań z systemami informacji przestrzennej oraz narzędziami wspomaganie decyzji umożliwia precyzyjne określanie oddziaływania produktów spalania materiałów leśnych na organizm ludzki, a uzyskiwane wyniki przekładają się na planowanie działań ratowniczych, wyznaczanie zasięgu stref zagrożenia, lokalizację obszarów bezpiecznych, organizację ewakuacji, dobór środków ochrony oraz planowanie czasu pracy służb w warunkach narażenia<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> P. Gromek, *Nowe technologie w ochronie ludności w Polsce. Rozwiązania dotyczące projektu SILVANUS. Część 2 – twarde technologie i rozwiązania służące angażowaniu społecznemu*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” 2024, nr 1(1), s. 184–187.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

Każdy wynalazek może zostać użyty zarówno w celach konstruktywnych, jak i destrukcyjnych, w środowisku militarnym, cywilnym, prywatnym bądź komercyjnym. Drony potrafią usprawniać ludzką pracę, lecz w nieodpowiednich rękach mogą stać się narzędziem stwarzającym poważne zagrożenie. Zasady ich użytkowania oraz sankcje za łamanie przepisów zostały ściśle określone przez obowiązujące regulacje prawne<sup>13</sup>. System prawny obejmuje przepisy dotyczące produkcji, posiadania i eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych, a także szczegółowo opisuje organizację ruchu lotniczego, działalność odpowiednich służb i konsekwencje naruszenia prawa lotniczego. W 2016 r. wprowadzono w Polsce nowe przepisy, które określają wymagania i warunki używania dronów na krajowym obszarze powietrznym.

Bezzałogowe statki powietrzne wykorzystywane są w monitoringu środowiska w szerokim zakresie działań obejmujących patrolowanie terenów miejskich, nadzór granic, identyfikowanie źródeł zanieczyszczeń oraz ocenę skutków klęsk żywiołowych, takich jak pożary, powodzie czy gradobicia. Umożliwiają prowadzenie obserwacji obszarów objętych zniszczeniami, kontrolę liczebności zwierzyny leśnej oraz poszukiwanie ofiar katastrof naturalnych, wspierając tym samym ochronę życia ludzi i zwierząt<sup>14</sup>. Drony wyposażone w czujniki pomiarowe, kamery termowizyjne, aparaty fotograficzne o wysokiej rozdzielczości, skanery laserowe oraz systemy telemetryczne pozwalają na przeprowadzanie precyzyjnych inspekcji technicznych budynków, farm wiatrowych, paneli fotowoltaicznych, sieci energetycznych czy linii kolejowych. Takie zastosowanie umożliwi wykrywanie nieszczelności, uszkodzeń i zabrudzeń w miejscach trudno dostępnych dla człowieka, a także skraca czas realizacji zadań, które tradycyjnie wymagały wielodniowej pracy. Zastosowanie dronów pozwala na redukcję kosztów pozyskiwania danych wizualnych oraz na zwiększenie efektywności i wydajności pracy w wielu branżach<sup>15</sup>.

Użycie dronów w kontrolach technicznych wpływa na poprawę bezpieczeństwa pracowników wykonujących zadania w trudnych warunkach terenowych lub na dużych wysokościach. Zdalne przeprowadzanie obserwacji eliminuje konieczność bezpośredniego kontaktu z miejscami stwarzającymi ryzyko wypadku i ogranicza zagrożenie dla zdrowia osób zatrudnionych przy inspekcjach. Takie rozwiązanie przyczynia się do zmniejszenia kosztów operacyjnych, ponieważ nie

---

<sup>13</sup> J. Maj-Marjańska, P. Pietrzak, *Prawne aspekty użytkowania bezzałogowych statków powietrznych*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2018, nr II-2011/18, s. 197.

<sup>14</sup> S. Szymocha, *Możliwości zastosowania bezzałogowych pojazdów latających do analizy jakości powietrza*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa”, 2017, nr 1(34), s. 958.

<sup>15</sup> R. Dąbrowski, A. Jenerowicz, *Ocena możliwości inwentaryzacji wybranych elementów infrastruktury kolejowej na podstawie wielospektralnych danych obrazowych pozyskanych z pułapu bezzałogowego statku latającego*, „Logistyka”, 2014, nr 6, s. 2973–2974.

wymaga wynajmowania specjalistycznego sprzętu, takiego jak dźwigi, rusztowania czy podnośniki. Wykorzystanie dronów w praktyce inspekcyjnej pozwala na szybsze, bardziej precyzyjne i ekonomiczne prowadzenie obserwacji, zapewniając jednocześnie wyższy poziom ochrony osób zaangażowanych w proces kontroli infrastruktury<sup>16</sup>.

W zarządzaniu kryzysowym wykorzystuje się technologie cyfrowe umożliwiające integrację różnorodnych zasobów oraz analizę dużych zbiorów danych, a także śledzenie przyczyn pojawiania się zagrożeń i ich dalszego przebiegu prowadzącego do sytuacji kryzysowych. Rozwiązania te pozwalają również tworzyć scenariusze przyszłych zdarzeń wraz z przewidywanymi konsekwencjami, co przekłada się na formułowanie decyzji opartych na rzetelnych podstawach informacyjnych. Tradycyjne narzędzia, takie jak teledetekcja, systemy GIS, GPS czy technologia RFID, są obecnie łączone z nowymi technologiami obejmującymi sztuczną inteligencję oraz Internet Rzeczy, co poszerza możliwości stosowania ich w praktyce<sup>17</sup>. Sztuczna inteligencja wywołuje liczne dyskusje z uwagi na wyzwania związane z jej stosowaniem, lecz jednocześnie otwiera perspektywy zwiększenia efektywności działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych, co pobudza środowiska naukowe do prowadzenia pogłębionych analiz korzyści i zagrożeń. W niniejszym opracowaniu przyjęto definicję Komisji Europejskiej, opisującą sztuczną inteligencję jako systemy tworzone przez ludzi, funkcjonujące w przestrzeni fizycznej lub cyfrowej, gromadzące dane, interpretujące je, wykorzystujące posiadaną wiedzę oraz wybierające działania prowadzące do realizacji postawionego celu<sup>18</sup>.

We współczesnych ujęciach sztuczna inteligencja obejmuje szeroki zakres technologii naśladujących ludzkie zachowania w celu usprawnienia procesów oraz rozwiązywania problemów pojawiających się w różnych dziedzinach. Charakterystyczne dla tych technologii pozostają zdolności do wymiany informacji między systemami, uczenia się na podstawie danych z otoczenia i wcześniej zdobytych doświadczeń oraz działania z dużą precyzją i szybkością. Rozwiązania AI czerpią inspiracje nie tylko z obserwacji zachowań ludzi, lecz także zwierząt i wirusów, czego przykładem są algorytmy inteligencji roju (*Swarm Intelligence Algorithms*)<sup>19</sup>. Do technologii zaliczanych do sztucznej inteligencji włącza się

<sup>16</sup> M. Smaczyński, *Pozyskiwanie danych przestrzennych do rejestracji wydarzenia o charakterze masowym z wykorzystaniem bezzałogowego statku powietrznego*, „Badania Fizjograficzne. Seria A, Geografia Fizyczna”, 2016, nr 7, s. 195.

<sup>17</sup> K. Sienkiewicz-Małjurek, *Benefits, challenges, and perspectives of using the blockchain technology in emergency management*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2022, nr 2, s. 23.

<sup>18</sup> A. Chodyński, *Wykorzystanie dorobku nauk o zarządzaniu na rzecz podnoszenia bezpieczeństwa miast. Koncepcja smart*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2019, nr 4, s. 39.

<sup>19</sup> D. Valle-Cruz i in., *A review of artificial intelligence in government and its potential from a public policy perspective*, [w:] Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research, 2019, s. 91.

systemy automatyzacji procesów obejmujące realizację zadań logicznych, eksplorację danych, wnioskowanie oparte na przypadkach oraz wykorzystanie inteligentnych czujników, a także systemy wieloagentowe stosowane w analizie mowy, rozpoznawaniu obrazu, tłumaczeniach w czasie rzeczywistym, chatbotach i awatarach. Kolejne grupy stanowią analityka predykcyjna wykorzystująca analizę statystyczną, przetwarzanie dużych zbiorów danych i uczenie maszynowe, sztuczne sieci neuronowe oparte na algorytmach genetycznych i strategiach ewolucyjnych, metody przybliżone obejmujące zbiory przybliżone, podejścia bayesowskie i logikę rozmytą, a także drzewa decyzyjne, algorytmy obliczeń ewolucyjnych, rozumowanie oparte na przypadkach oraz techniki grupowania i wizualizacji danych<sup>20</sup>.

W Stanach Zjednoczonych wdrożono chatboty wspierające uchodźców przy wypełnianiu formularzy, ocenie uprawnień do ochrony oraz obsłudze zgłoszeń kierowanych do centrów pomocy. Analityka predykcyjna znajduje zastosowanie w monitorowaniu zagrożeń powodziowych oraz przy wskazywaniu lokalizacji mogących stać się potencjalnymi punktami ataków terrorystycznych. Sztuczne sieci neuronowe wykorzystywane są do oceny ryzyka oraz tworzenia systemów wczesnego ostrzegania<sup>21</sup>. Technologia sztucznej inteligencji obciążona jest jednak ryzykiem wynikającym z ograniczonego doświadczenia badawczego w tej dziedzinie, a wyzwania dotyczą m.in. braku regulacji prawnych, bezpieczeństwa danych, jakości technologii, odpowiedzialności za decyzje systemów, zgodności ocen podejmowanych przez ludzi i maszyny, kwestii etycznych, zaufania społecznego oraz barier finansowych. Występują również błędy generowane przez systemy AI, czego przykładem stały się pomyłki w rozpoznawaniu twarzy w departamentach policji w USA, przy jednoczesnym potencjale sztucznej inteligencji do podnoszenia jakości usług publicznych w obszarze zarządzania kryzysowego<sup>22</sup>.

Technologia mobilna piątej generacji funkcjonuje obecnie jako dominujący standard komunikacji bezprzewodowej, oferując przepływ danych na poziomie do 20 Gb/s przy opóźnieniach wynoszących około 1 ms, a tym samym wyznaczając nowe warunki dla infrastruktury telekomunikacyjnej. Jej koncepcja zakłada obsługę masowej łączności pomiędzy autonomicznie działającymi urządzeniami w ramach Internetu Rzeczy, realizację połączeń charakteryzujących się wyjątkowo wysoką niezawodnością przy minimalnym czasie reakcji oraz

<sup>20</sup> K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Możliwości i problemy zastosowania sztucznej inteligencji w zarządzaniu kryzysowym*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, 2024, nr 1 (LIV), s. 46–47.

<sup>21</sup> A. Manoj, A. Shweta, *A systematic review on artificial intelligence/deep learning applications and challenges to battle against covid-19 pandemic*, „Disaster Advances” 2021, vol. 14, nr 8, s. 90.

<sup>22</sup> M. Trzeciak, *Key risk factors in IT projects managed with the use of agile methods*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2020, nr 145, s. 533.

znaczące zwiększenie przepustowości i pojemności sieci bezprzewodowych. Zasięg oddziaływania 5G systematycznie się poszerza, na co wskazują dane prognostyczne mówiące o dostępie do tej technologii przez około jedną czwartą światowej populacji w pierwszej połowie dekady oraz przewidywanym objęciu nią trzech czwartych ludności globu w perspektywie kilku kolejnych lat<sup>23</sup>. Taka dynamika pozostaje powiązana z intensywnym wzrostem liczby urządzeń mobilnych, dalszym rozwojem mobilnego dostępu szerokopasmowego oraz postępującą cyfryzacją procesów społecznych i gospodarczych. Jednocześnie środowisko badawcze koncentruje się już na opracowaniu technologii szóstej generacji, znajdującej się nadal na wczesnym etapie rozwoju, lecz postrzeganej jako przyszły standard komunikacji bezprzewodowej, zakładający dalsze zwiększenie szybkości transmisji oraz dalsze skracanie opóźnień, przy przewidywanym rozpoczęciu pierwszych testowych wdrożeń pod koniec obecnej dekady<sup>24</sup>.

Upowszechnienie szybkiego dostępu do Internetu stało się impulsem przyspieszającym rozwój chmury obliczeniowej rozumianej jako model wykorzystania rozproszonych zasobów informatycznych funkcjonujących poza lokalnym środowiskiem użytkownika. Przeniesienie mocy obliczeniowej, przestrzeni archiwizacyjnej, systemów bazodanowych oraz oprogramowania do infrastruktury sieciowej umożliwiło wyraźny wzrost wydajności systemów teleinformatycznych oraz elastyczne skalowanie ich możliwości bez konieczności rozbudowy własnego zaplecza sprzętowego. Ekonomiczny wymiar tego sektora znajduje odzwierciedlenie w danych rynkowych wskazujących, że w 2022 r. globalna wartość usług chmurowych osiągnęła około 549 mld dolarów, natomiast prognozy analityczne przewidują wzrost do poziomu około 1,24 bln dolarów w 2027 r. Znaczenie tego modelu dla struktur państwowych ilustruje decyzja Departamentu Obrony Stanów Zjednoczonych o zawarciu kontraktów w ramach programu Joint Warfighting Cloud Capability z przedsiębiorstwami Amazon, Google, Microsoft oraz Oracle na łączną kwotę 9 mld dolarów, ukierunkowanych na zapewnienie bezpiecznego i nieprzerwanego dostępu do danych na wszystkich szczeblach dowodzenia, od poziomu strategicznego po taktyczny. Eksploatacja rozwiązań chmurowych sprzyja globalnemu współdzieleniu informacji, zapewnia stały dostęp do danych aktualizowanych w czasie rzeczywistym, ogranicza koszty funkcjonowania organizacji oraz prowadzi do zmniejszenia zapotrzebowania na rozbudowaną lokalną infrastrukturę teleinformatyczną<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> K. Śledziwska, R. Włoch, *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020, s. 74.

<sup>24</sup> M.M. Fryc, *Nowoczesne technologie kształtujące rozwój Sił Zbrojnych i ich operacyjne użycie do 2039 roku (Modern Technologies Shaping the Development of the Armed Forces and Their Operational Engagement until 2039)*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2023, nr 42, s. 170–173.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

### 3. WYKORZYSTANIE NOWOCZESNYCH TECHNOLOGII W OCHRONIE LUDNOŚCI W ŚWIETLE BADAŃ WŁASNYCH

Celem badania jest określenie znaczenia oraz zakresu wpływu nowoczesnych technologii na funkcjonowanie systemu ochrony ludności, ze szczególnym uwzględnieniem ich roli w planowaniu działań ochronnych, przewidywaniu zagrożeń, koordynacji współpracy między służbami, podejmowaniu decyzji w sytuacjach kryzysowych oraz komunikacji z ludnością, a także identyfikacja czynników organizacyjnych i kompetencyjnych wpływających na skuteczność ich wykorzystania.

Problemem badawczym jest określenie, w jakim stopniu nowoczesne technologie wpływają na skuteczność funkcjonowania systemu ochrony ludności, w szczególności w zakresie planowania działań, przewidywania zagrożeń, koordynacji służb, podejmowania decyzji oraz komunikacji z ludnością w sytuacjach kryzysowych, a także jakie czynniki organizacyjne i kompetencyjne warunkują efektywność ich wykorzystania.

Problemy szczegółowe obejmują pytania:

1. W jakim stopniu nowoczesne technologie wpływają na planowanie działań oraz przewidywanie zagrożeń w systemie ochrony ludności?
2. Jaką rolę odgrywają nowoczesne technologie w koordynacji działań służb oraz w podejmowaniu decyzji w sytuacjach kryzysowych?
3. Jak czynniki organizacyjne i kompetencje kadry wpływają na możliwość wykorzystania nowoczesnych technologii w ochronie ludności?

Hipoteza główna zakłada, że nowoczesne technologie w istotnym stopniu zwiększają skuteczność funkcjonowania systemu ochrony ludności, wpływając pozytywnie na planowanie działań, przewidywanie zagrożeń, koordynację służb, podejmowanie decyzji oraz komunikację z ludnością w sytuacjach kryzysowych, przy czym efektywność ich wykorzystania jest w dużej mierze uzależniona od czynników organizacyjnych oraz poziomu kompetencji kadry.

Hipotezy szczegółowe przyjęły następujące brzmienie:

1. Nowoczesne technologie w istotnym stopniu wpływają na skuteczność planowania działań oraz przewidywanie zagrożeń w systemie ochrony ludności.
2. Nowoczesne technologie odgrywają ważną rolę w koordynacji działań służb oraz wspierają podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych.
3. Czynniki organizacyjne oraz poziom kompetencji kadry w znacznym stopniu wpływają na możliwość efektywnego wykorzystania nowoczesnych technologii w ochronie ludności.

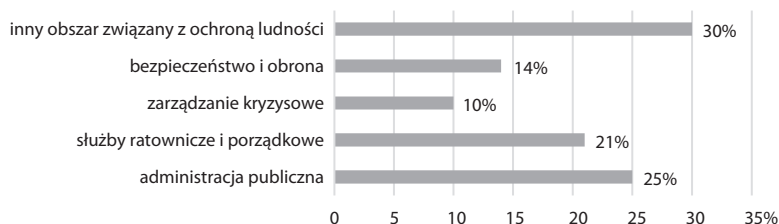
W badaniu zastosowano metodę sondażu diagnostycznego, umożliwiającą pozyskanie opinii respondentów zaangażowanych w system ochrony ludności. Jako technikę badawczą wykorzystano ankietę, która pozwoliła na standaryzo-

wane zebranie danych dotyczących postrzegania roli nowoczesnych technologii. Narzędziem badawczym był autorski kwestionariusz ankiety, zawierający pytania zamknięte oparte na pięciostopniowych skalach ocen. Uzyskane dane poddano analizie ilościowej. Umożliwiło to identyfikację zależności oraz sformułowanie wniosków badawczych.

Badanie ankietowe zrealizowane w listopadzie 2025 r. za pośrednictwem Google Forms zgromadziło grupę badawczą składającą się ze 103 respondentów, którzy w tym czasie wyrazili chęć dobrowolnego i anonimowego udziału w badaniu ankietowym. Kwestionariusz ankiety podzielono na dwie części. Pierwsza część objęła pytania metryczkowe, druga zaś dotyczyła wcześniej sformułowanych problemów badawczych.

Poniżej przedstawiono odpowiedzi ankietowanych na pytanie odnoszące się do ich danych metryczkowych.

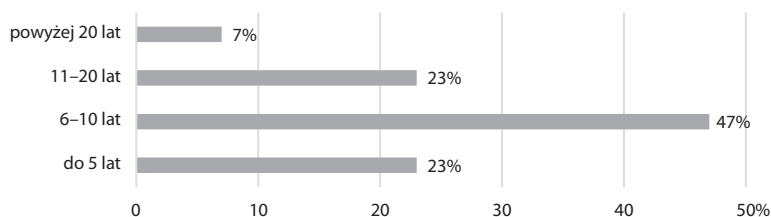
**Wykres 1. Obszar zaangażowania zawodowego respondenta w system ochrony ludności**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Największy udział respondentów odnotowano w kategorii obejmującej inny obszar związany z ochroną ludności (30%). Istotną część badanej populacji tworzą również osoby zatrudnione w administracji publicznej (25%) oraz w służbach ratowniczych i porządkowych (21%), co potwierdza wyraźną dominację podmiotów pełniących funkcje organizacyjne, koordynacyjne oraz wykonawcze w zakresie ochrony ludności. Najmniejszy udział dotyczy respondentów związanych z zarządzaniem kryzysowym (10%) oraz bezpieczeństwem i obroną (14%).

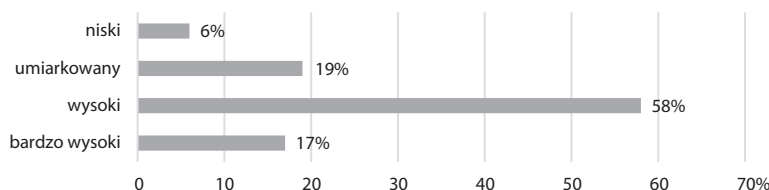
**Wykres 2. Staż pracy w obszarze ochrony ludności lub bezpieczeństwa**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W badanej grupie wyraźnie dominuje staż pracy na poziomie 6–10 lat (47%), wskazując na przewagę osób z już ukształtowanym, ale wciąż rozwijającym się doświadczeniem zawodowym. Udziały respondentów z doświadczeniem do 5 lat oraz 11–20 lat są identyczne i wynoszą po 23%, pokazując jednoczesną obecność nowych kadr oraz pracowników o stabilnej, wieloletniej praktyce. Najmniej liczna jest grupa osób pracujących w obszarze ochrony ludności lub bezpieczeństwa ponad 20 lat (7%).

**Wykres 3. Poziom doświadczenia w praktycznym wykorzystaniu nowoczesnych technologii**

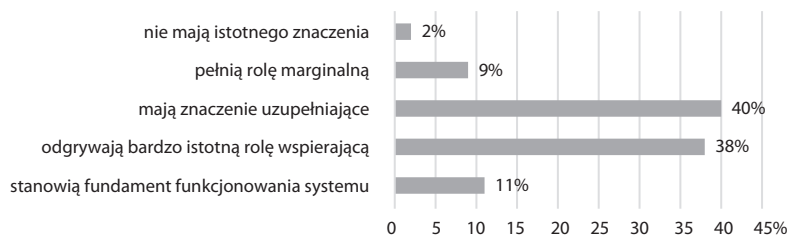


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Rozkład odpowiedzi pokazuje dominację osób deklarujących wysoki poziom doświadczenia w praktycznym wykorzystaniu nowoczesnych technologii (58%) oraz bardzo wysoki poziom doświadczenia (17%), a taki układ wskazuje na silne zaplecze kompetencyjne w badanej grupie. Umiarkowany poziom doświadczenia, zadeklarowany przez 19% respondentów, sugeruje istnienie segmentu użytkowników posiadających funkcjonalne umiejętności, lecz wymagających dalszego pogłębiania wiedzy i praktyki. Niski poziom doświadczenia, wskazany jedynie przez 6% badanych, świadczy o marginalnym znaczeniu barier technologicznych w analizowanej populacji.

W drugiej części kwestionariusza ankiety ujęto pytania, których główną rolą było znalezienie odpowiedzi na postawione w części metodologicznej pytania. Szczegółowy rozkład głosów respondentów przedstawiono na poniższych wykresach.

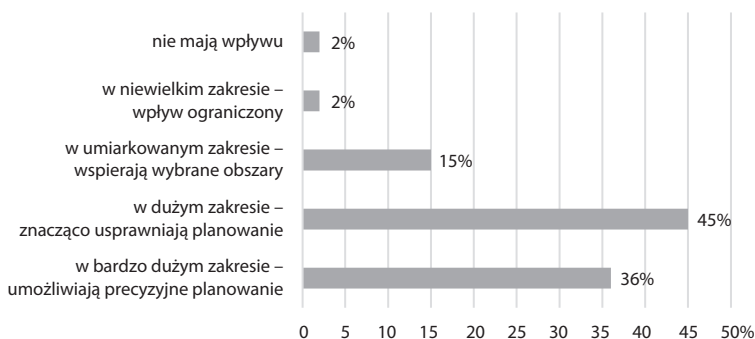
**Wykres 4. Postrzeganie nowoczesnych technologii jako kluczowego elementu systemu ochrony ludności**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Zestawienie uzyskanych wyników ukazuje wyraźną przewagę ocen sytuujących nowoczesne technologie w przestrzeni pomiędzy podstawowym a drugoplanowym znaczeniem dla systemu ochrony ludności, przy czym największe natężenie wskazań koncentruje się na kategoriach określających ich charakter uzupełniający oraz silnie wspierający, odpowiednio na poziomie 40% i 38%. Taki rozkład sugeruje dominację podejścia zachowawczego, w ramach którego technologie są postrzegane jako trwałe składniki praktyki instytucjonalnej, lecz bez przypisywania im funkcji nadrzędnej wobec pozostałych mechanizmów działania. Relatywnie niski odsetek odpowiedzi utożsamiających je z fundamentem funkcjonowania systemu, ograniczony do 11%, wskazuje na ograniczone rozpowszechnienie przekonania o ich samowystarczalności w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa ludności. Jednocześnie marginalne znaczenie przypisywane technologiom przez 9% respondentów oraz niemal całkowity brak postaw negujących ich użyteczność, widoczny w 2% wskazań, potwierdzają szeroką akceptację ich obecności w analizowanym obszarze.

**Wykres 5. Wpływ technologii informacyjno-komunikacyjnych na skuteczność planowania działań ochronnych**

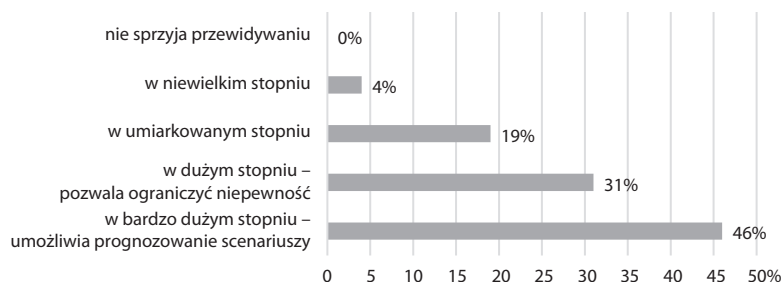


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Struktura odpowiedzi odnoszących się do wpływu technologii informacyjno-komunikacyjnych na skuteczność planowania działań ochronnych ujawnia wyraźną dominację ocen sytuujących ten wpływ na wysokim poziomie, ponieważ aż 45% badanych wskazuje na znaczne usprawnienie procesów planistycznych, a kolejne 36% wiąże ich wykorzystanie z możliwością precyzyjnego przygotowywania działań. Taki rozkład procentowy wskazuje na silne zakorzenienie przekonania, że technologie te sprzyjają porządkowaniu informacji, synchronizacji danych oraz zwiększeniu przejrzystości procesów decyzyjnych, co przekłada się na większą sprawność planowania w obszarze ochrony ludności. Zdecydowanie mniejszy udział odpowiedzi określających wpływ jako umiarkowany, ograni-

czony do 15%, sugeruje istnienie grupy respondentów dostrzegających korzyści jedynie w wybranych fragmentach procesu planistycznego. Może to pozostawać w związku z nierównomiernym poziomem wdrożenia narzędzi cyfrowych lub zróżnicowanymi kompetencjami użytkowników. Skrajnie niskie wartości przypisane kategoriom niewielkiego wpływu oraz jego całkowitego braku, wynoszące po 2%, sytuują postawy sceptyczne na marginesie zbiorowości badanej i nie wpływają na ogólny obraz wyników.

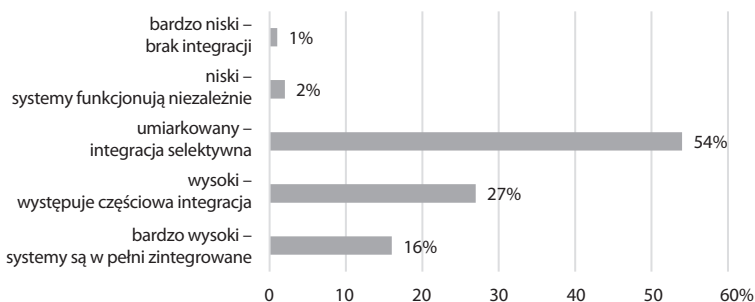
**Wykres 6. Wykorzystanie technologii a przewidywanie i modelowanie zagrożeń dla ludności**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Rozkład odpowiedzi dotyczących wykorzystania technologii w przewidywaniu i modelowaniu zagrożeń dla ludności ujawnia wyraźną przewagę ocen sytuujących ten wpływ na bardzo wysokim poziomie, przy zdecydowanej koncentracji wskazań w górnych kategoriach skali. Najliczniejszą grupę stanowią respondenci przypisujący technologiom bardzo duży stopień oddziaływania, wynoszący 46%, wiązany z możliwością prognozowania scenariuszy zagrożeń i planowania potencjalnych wariantów rozwoju sytuacji. Wysoki udział odpowiedzi określających wpływ jako duży, sięgający 31%, wskazuje na powszechne postrzeganie technologii jako narzędzi redukujących niepewność poprzez dostęp do aktualnych danych, symulacji oraz analiz predykcyjnych. Odpowiedzi lokujące oddziaływanie na poziomie umiarkowanym, stanowiące 19%, sugerują bardziej ostrożną ocenę ich użyteczności, ograniczoną do wybranych obszarów prognozowania i modelowania. Skrajnie niski odsetek wskazań niewielkiego stopnia wpływu, ograniczony do 4% oraz całkowity brak opinii negujących sprzyjanie przewidywaniu zagrożeń wzmacniają obraz niemal powszechnej akceptacji technologii w tym zakresie.

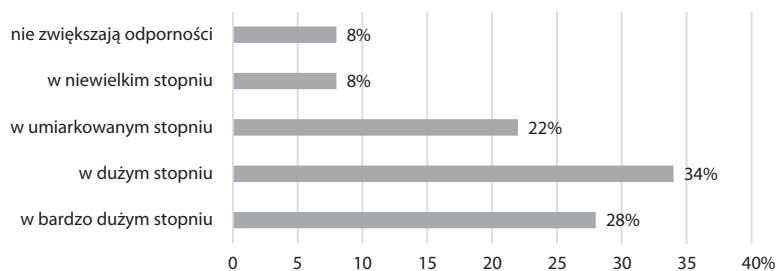
**Wykres 7. Ocena poziomu integracji systemów technologicznych wykorzystywanych w ochronie ludności**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Najliczniejsza grupa respondentów, obejmująca 54%, ocenia integrację jako umiarkowaną i selektywną. Stosunkowo mniejszy, lecz nadal znaczący udział ocen wysokich i bardzo wysokich, wynoszący łącznie 43%, wskazuje na istnienie struktur organizacyjnych, w których podjęto działania zmierzające do łączenia rozwiązań technologicznych, jednak skala tych powiązań nie osiąga jeszcze poziomu powszechnej spójności. Znikomy odsetek odpowiedzi opisujących niski oraz bardzo niski poziom integracji, ograniczony łącznie do 3%, dowodzi marginalizacji ocen skrajnie krytycznych.

**Wykres 8. Wpływ technologii na zwiększanie odporności systemu ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych**

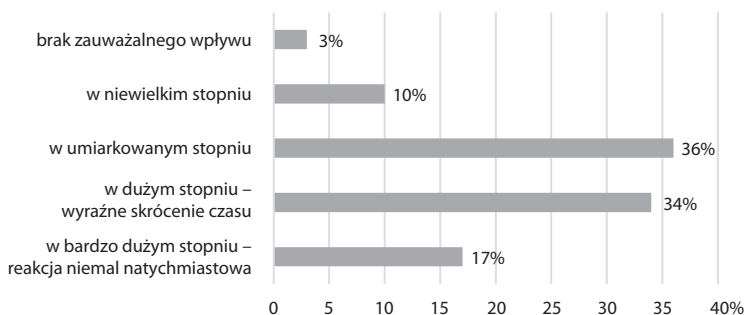


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Na tle przedstawionych danych zauważyć można poziom umiarkowanego zaufania do potencjału technologii w zakresie wzmacniania odporności systemu ochrony ludności wobec sytuacji nadzwyczajnych i kryzysowych. Najliczniejsza grupa badanych, stanowiąca 34%, lokuje ten wpływ na poziomie dużym, natomiast dalsze 28% przypisuje mu bardzo wysoki stopień, co łącznie wskazuje na

przewagę ocen afirmujących realny wkład rozwiązań technologicznych w podtrzymywanie ciągłości działań oraz poprawę zdolności reagowania w warunkach zakłóceń. Jednocześnie znaczący udział odpowiedzi umiarkowanych, sięgający 22%, ujawnia postrzeganie tej odporności jako wzmocnionej jedynie fragmentarycznie, bez pełnego przełożenia na wszystkie obszary funkcjonowania systemu. Na tym tle wyraźnie zaznacza się obecność sceptycyzmu, wyrażona przez łącznie 16% respondentów wskazujących niewielki wpływ technologii lub jego brak.

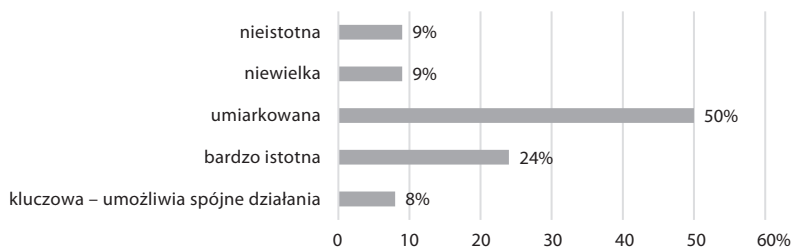
**Wykres 9. Znaczenie nowoczesnych technologii w skracaniu czasu reakcji na zagrożenia**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Tempo reagowania na zagrożenia w kontekście wykorzystania nowoczesnych technologii jawi się w świetle danych jako obszar oceniany w sposób wyraźnie niejednorodny, z przewagą stanowisk lokujących się pomiędzy umiarkowanym a wysokim poziomem oddziaływania. Największa grupa respondentów, obejmująca 36%, wskazuje na umiarkowane skrócenie czasu reakcji, sugerując zauważalne przyspieszenie działań bez przełomu w ich natychmiastowości. Niewiele mniejszy udział ocen wysokich, wynoszący 34%, odzwierciedla przekonanie o wyraźnej poprawie sprawności reagowania, widocznej w praktyce operacyjnej systemu ochrony ludności. Relatywnie ograniczony odsetek wskazań bardzo wysokiego stopnia wpływu, sięgający 17%, wskazuje, że doświadczenie niemal natychmiastowej reakcji pozostaje domeną węższej grupy badanych, prawdopodobnie związanej z bardziej zaawansowanymi rozwiązaniami technologicznymi lub sprzyjającymi warunkami organizacyjnymi. Jednocześnie 10% respondentów postrzega wpływ technologii jako niewielki, a 3% nie dostrzega żadnych zmian w czasie reakcji, co ujawnia istnienie barier ograniczających skuteczność wdrożeń.

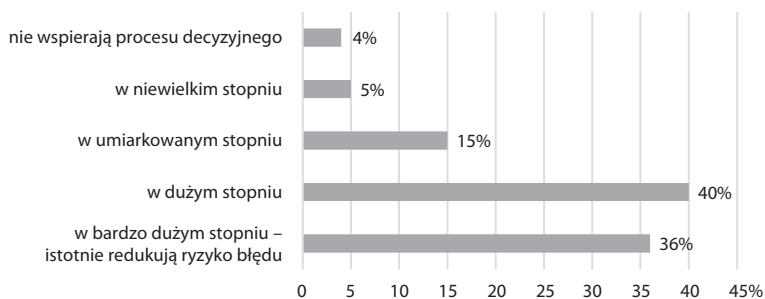
**Wykres 10. Ocena roli technologii w usprawnianiu koordynacji działań służb i instytucji odpowiedzialnych za ochronę ludności**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Ocena wpływu technologii na poprawę koordynacji działań pomiędzy służbami i instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę ludności ujawnia wyraźną przewagę stanowisk umiarkowanych, ponieważ aż 50% respondentów lokuje ten wpływ właśnie na tym poziomie. Taki rozkład wskazań obrazuje stan, w którym rozwiązania technologiczne są obecne w procesach współdziałania, lecz ich zastosowanie nie prowadzi do pełnej synchronizacji działań ani do trwałego zespolenia procedur międzyinstytucjonalnych. Wysokie oceny, obejmujące łącznie 32% odpowiedzi, świadczą o dostrzeganiu wyraźnych korzyści płynących z wykorzystania technologii w obszarze wymiany informacji, koordynacji decyzji oraz bieżącego zarządzania działaniami, jednak jedynie niewielka część badanych, ograniczona do 8%, przypisuje im znaczenie nadrzędne dla zapewnienia spójności operacyjnej. Jednocześnie relatywnie wysoki udział ocen negatywnych, wynoszący łącznie 18%, sygnalizuje istnienie doświadczeń wskazujących na ograniczoną użyteczność technologii w praktyce koordynacyjnej.

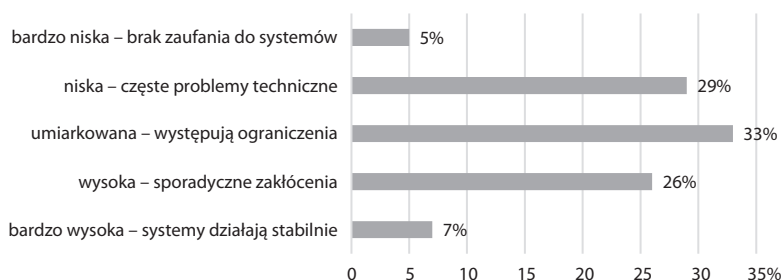
**Wykres 11. Zakres wsparcia technologii w procesie podejmowania decyzji w warunkach presji czasu i niepełnej informacji**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Najlichnieszą kategorię stanowią wskazania dużego stopnia wsparcia, obejmujące 40% respondentów, natomiast kolejne 36% przypisuje technologiom bardzo wysoki poziom użyteczności, łącząc ich zastosowanie z ograniczaniem ryzyka podejmowania błędnych decyzji. Znacznie mniejszy udział odpowiedzi umiarkowanych, wynoszący 15%, wskazuje na postrzeganie technologii jako pomocnych jedynie w określonych fragmentach procesu decyzyjnego, bez wyraźnego wpływu na jego całościowy przebieg. Marginalny, lecz zauważalny, udział ocen negatywnych, obejmujący łącznie 9% wskazań dla niewielkiego wsparcia oraz jego braku.

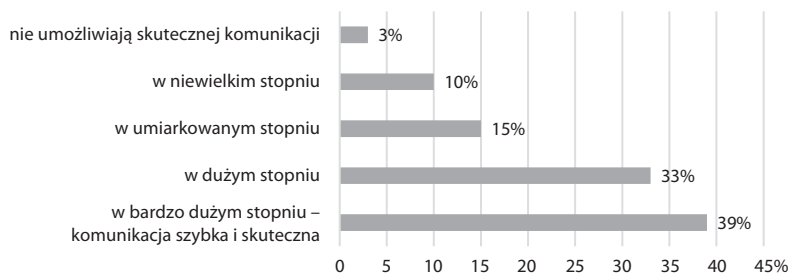
**Wykres 12. Ocena niezawodności technologii w warunkach rzeczywistych zagrożeń**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Doświadczenia związane z funkcjonowaniem technologii w warunkach rzeczywistych zagrożeń ukazują obraz wyraźnie naznaczony niepewnością i ograniczonym zaufaniem do stabilności systemów. Największy odsetek respondentów, wynoszący 33%, ocenia niezawodność na poziomie umiarkowanym, wskazując na występowanie ograniczeń ujawniających się w trakcie realnych działań operacyjnych, natomiast niemal porównywalna grupa badanych, obejmująca 29%, identyfikuje częste problemy techniczne i lokuje funkcjonowanie systemów na niskim poziomie. Taki rozkład odpowiedzi świadczy o dominacji doświadczeń wskazujących na podatność technologii na zakłócenia w sytuacjach wymagających ciągłości działania oraz odporności na presję operacyjną. Pozytywne oceny, obejmujące łącznie 33% wskazań dla poziomu wysokiego i bardzo wysokiego, pozostają wyraźnie mniej rozpowszechnione, przy czym pełną stabilność systemów deklaruje jedynie 7% respondentów. Dodatkowo 5% badanych wyraża brak zaufania do technologii w sposób jednoznaczny, sytuując ich niezawodność na najniższym poziomie skali ocen.

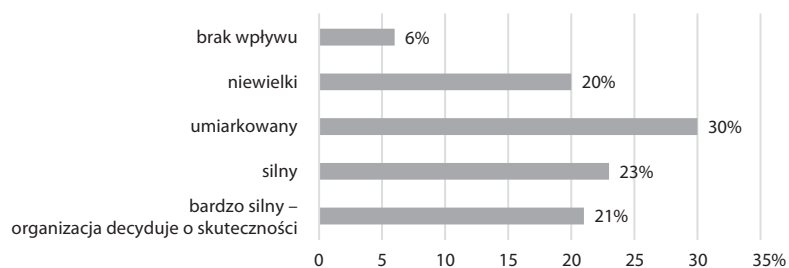
**Wykres 13. Zakres, w jakim technologie umożliwiają skuteczną komunikację z ludnością w sytuacjach kryzysowych**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Komunikacja z ludnością w sytuacjach kryzysowych, realizowana przy wykorzystaniu technologii, jest w świetle zaprezentowanych danych oceniana w sposób zdecydowanie pozytywny, z wyraźną przewagą wskazań wysokich. Największy odsetek respondentów, wynoszący 39%, określa stopień tego wsparcia jako bardzo duży i wiąże go z możliwością szybkiego oraz efektywnego przekazywania informacji, natomiast kolejne 33% ocenia go jako duży, dostrzegając wyraźną poprawę sprawności komunikacyjnej w warunkach zagrożenia. Takie rozmieszczenie odpowiedzi ukazuje silne przekonanie o użyteczności narzędzi technologicznych w zakresie informowania ludności, ostrzegania oraz koordynowania zachowań w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji. Odpowiedzi lokujące wpływ na poziomie umiarkowanym, stanowiące 15%, wskazują na doświadczenia ograniczonej skuteczności, zależnej od specyfiki kanałów komunikacji lub lokalnych uwarunkowań infrastrukturalnych. Jednocześnie 10% badanych ocenia oddziaływanie technologii jako niewielkie, a 3% nie dostrzega ich przydatności w tym obszarze. Sygnalizuje to istnienie barier związanych z dostępnością narzędzi, niezawodnością sieci lub zdolnością odbiorców do korzystania z przekazywanych komunikatów.

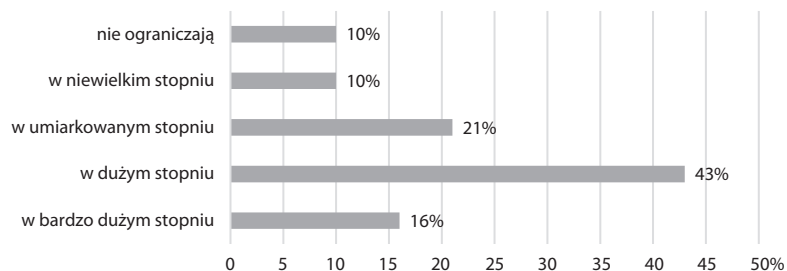
**Wykres 14. Ocena wpływu czynników organizacyjnych na efektywność wykorzystania nowoczesnych technologii**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Znaczenie czynników organizacyjnych dla efektywności wykorzystania nowoczesnych technologii jawi się w przedstawionych danych jako wyraźnie zróżnicowane, z przewagą ocen sytuujących ten wpływ pomiędzy umiarkowanym a silnym. Najlicniejsza grupa respondentów, obejmująca 30%, wskazuje na umiarkowany zakres oddziaływania. Odzwierciedla to przekonanie o zależności skuteczności technologii od określonych procedur, struktur oraz sposobów zarządzania, bez przypisywania im jednoznacznie dominującego znaczenia. Jednocześnie łącznie 44% badanych ocenia wpływ organizacji jako silny lub bardzo silny, w tym 21% uznaje go za decydujący dla skuteczności zastosowań technologicznych, a 23% dostrzega wyraźne przełożenie jakości organizacji na osiągnięte rezultaty. Taki rozkład wskazań obrazuje powszechne przekonanie o tym, że nawet zaawansowane rozwiązania technologiczne nie funkcjonują w oderwaniu od sposobu ich wdrażania, koordynacji oraz nadzoru. Z drugiej strony zauważalny pozostaje wysoki udział ocen marginalizujących znaczenie czynników organizacyjnych, sięgający 20% oraz obecność 6% odpowiedzi całkowicie negujących ich wpływ, co sugeruje istnienie doświadczeń, w których technologie postrzegane są jako względnie autonomiczne lub niewrażliwe na kontekst organizacyjny.

**Wykres 15. Zakres, w jakim niedostateczne kompetencje kadry ograniczają potencjał technologiczny systemu ochrony ludności**

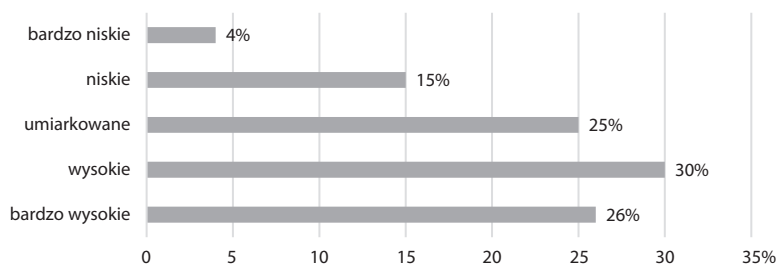


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Na podstawie uzyskanych danych wyłania się obraz wyraźnego powiązania pomiędzy poziomem kompetencji kadry a faktycznymi możliwościami wykorzystania potencjału technologicznego w systemie ochrony ludności. Najlicniejsza grupa respondentów, obejmująca 43%, ocenia ograniczenia wynikające z niedostatecznego przygotowania personelu jako duże, natomiast kolejne 16% sytuują je na poziomie bardzo dużym, co w ujęciu łącznym wskazuje, że większość badanych dostrzega poważne trudności w pełnym spożytkowaniu dostępnych rozwiązań technologicznych. Taki rozkład odpowiedzi sugeruje utrzymywanie się wyraźnej dysproporcji pomiędzy stopniem zaawansowania narzędzi a umiejętno-

nościami ich użytkowników, prowadzącej do redukcji efektywności działań operacyjnych. Odpowiedzi lokujące skalę ograniczeń na poziomie umiarkowanym, stanowiące 21%, odzwierciedlają sytuację częściowego wykorzystania technologii, przy zachowaniu widocznych rezerw w zakresie ich obsługi i interpretacji generowanych danych. Jednocześnie 20% respondentów wskazuje na niewielki wpływ braków kompetencyjnych lub całkowicie go neguje.

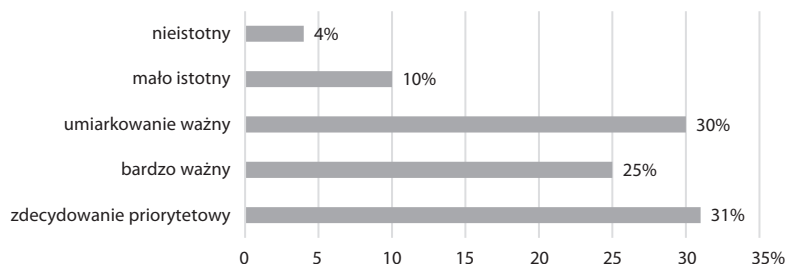
**Wykres 16. Ocena ryzyka awarii technologii jako czynnika destabilizującego działania w systemie ochrony ludności**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Ponad połowa respondentów, obejmująca 56%, określa to ryzyko jako wysokie lub bardzo wysokie, przy czym 30% wskazuje poziom wysoki, a 26% bardzo wysoki, co odzwierciedla silne przekonanie o podatności działań operacyjnych na zakłócenia wynikające z zawodności systemów technicznych. Znaczący udział ocen umiarkowanych, wynoszący 25%, sugeruje postrzeganie awarii jako realnej możliwości towarzyszącej funkcjonowaniu technologii, jednak bez przypisywania jej charakteru dominującego zagrożenia dla całego procesu ochronnego. Stosunkowo niewielki odsetek odpowiedzi lokujących ryzyko na poziomie niskim lub bardzo niskim, obejmujący łącznie 19%, pozostaje na obrzeżach rozkładu.

**Wykres 17. Znaczenie rozwoju nowoczesnych technologii jako priorytetu strategicznego w systemie ochrony ludności**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W deklaracjach respondentów wyraźnie zaznacza się przekonanie, że kierunek rozwoju nowoczesnych technologii powinien zajmować wysokie miejsce w długofalowym myśleniu o systemie ochrony ludności, choć stopień tej preferencji pozostaje zróżnicowany. Najlicniejsza grupa badanych, obejmująca 31%, uznaje rozwój technologiczny za zdecydowanie priorytetowy, a dalsze 25% określa go jako bardzo ważny, co w ujęciu łącznym wskazuje, że ponad połowa respondentów przypisuje mu szczególną rangę w planowaniu strategicznym. Jednocześnie niemal równie silnie zaznacza się nurt bardziej wyważony, reprezentowany przez 30% odpowiedzi lokujących znaczenie rozwoju technologii na poziomie umiarkowanym, co sugeruje postrzeganie go jako istotnego kierunku działań, lecz współlistniejącego z innymi potrzebami systemowymi. Na tym tle mniejszościowy, lecz wyraźny, pozostaje udział ocen deprecjonujących znaczenie tego obszaru, obejmujący łącznie 14% wskazań dla kategorii „mało istotny” oraz „nieistotny”. Ujawnia to istnienie postaw sceptycznych wobec nadawania technologiom wysokiej rangi w strategii ochrony ludności.

Analiza zgromadzonego materiału empirycznego prowadzi do wniosku, że technologie cyfrowe są powszechnie obecne w praktyce systemu ochrony ludności i traktowane jako trwałe wsparcie działań, przy jednoczesnym zachowaniu przekonania o ich ograniczonej samodzielności wobec pozostałych mechanizmów funkcjonowania tego systemu. Zauważalna pozostaje wyraźna zależność pomiędzy skutecznością wykorzystania rozwiązań technologicznych a poziomem ich wzajemnego powiązania, sprawnością struktur organizacyjnych oraz przygotowaniem personelu, co ujawnia rozbieżność pomiędzy dostępnością narzędzi a realnymi możliwościami ich praktycznego zastosowania. Wysokie oceny dotyczące planowania, prognozowania zagrożeń oraz komunikacji z ludnością wskazują, że technologie sprzyjają porządkowaniu procesów informacyjnych i wspierają działania wymagające pracy na dużych zbiorach danych oraz szybkiego przepływu informacji. Jednocześnie umiarkowane i krytyczne opinie odnoszące się do niezawodności systemów w warunkach rzeczywistych ujawniają utrzymującą się niepewność co do ich stabilności w sytuacjach presji operacyjnej i dynamicznie zmieniających się zagrożeń. Zróżnicowanie ocen w zakresie skracania czasu reakcji oraz poprawy współdziałania pomiędzy instytucjami wskazuje na nierównomierne efekty wdrożeń, uzależnione od stopnia zaawansowania rozwiązań, lokalnych uwarunkowań organizacyjnych oraz sposobu ich eksploatacji.

Przedstawienie problematyki ochrony ludności w kontekście wykorzystania nowoczesnych technologii umożliwiło szczegółowe rozpoznanie mechanizmów funkcjonowania systemu oraz sposobów ich praktycznego zastosowania w działaniach planistycznych, prognostycznych, decyzyjnych i komunikacyjnych. Zestawienie rozważań teoretycznych z wynikami badań własnych stworzyło pod-

stawę do oceny rzeczywistego znaczenia rozwiązań technologicznych w codziennej działalności instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludności, przy jednoczesnym uwzględnieniu uwarunkowań organizacyjnych, poziomu przygotowania kadr oraz ograniczeń technicznych.

Na podstawie uzyskanych wyników możliwe stało się potwierdzenie, że nowoczesne technologie w znaczącym stopniu zwiększają sprawność funkcjonowania systemu ochrony ludności. Odpowiedzi respondentów wskazują na wyraźny wpływ rozwiązań technologicznych na procesy planowania działań, prognozowania zagrożeń, podejmowania decyzji w warunkach presji czasu oraz prowadzenia komunikacji z ludnością w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie ujawniono brak jednorodności ocen dotyczących ich skuteczności, powiązany z różnicami w poziomie organizacji pracy, stopniu integracji wykorzystywanych systemów oraz przygotowaniu personelu. Technologie postrzegane są jako stała część praktyki funkcjonowania systemu ochrony ludności, wspierająca działania operacyjne i informacyjne, jednak ich efektywność pozostaje silnie związana z obowiązującymi procedurami, strukturą decyzyjną oraz doświadczeniem osób obsługujących zaawansowane narzędzia. Taki obraz potwierdza, że zastosowanie rozwiązań technologicznych nie zastępuje działań ludzkich, lecz modyfikuje sposób przetwarzania informacji i organizację reakcji na zagrożenia.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

- Banasik M., *Znaczenie nowoczesnych technologii dla bezpieczeństwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, vol. 12, nr 2.
- Chodyński A., *Wykorzystanie dorobku nauk o zarządzaniu na rzecz podnoszenia bezpieczeństwa miast. Koncepcja smart*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2019, nr 4.
- Dąbrowski R., Jenerowicz A., *Ocena możliwości inwentaryzacji wybranych elementów infrastruktury kolejowej na podstawie wielospektralnych danych obrazowych pozyskanych z pętapy bezzałogowego statku latającego*, „Logistyka” 2014, nr 6.
- Fryc M.M., *Nowoczesne technologie kształtujące rozwój Sił Zbrojnych i ich operacyjne użycie do 2039 roku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2023, nr 42.
- Gromek P., *Nowe technologie w ochronie ludności w Polsce. Rozwiązania dotyczące projektu SILVANUS. Część 2 – twarde technologie i rozwiązania służące zaangażowaniu społecznemu*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” 2024, nr 1(1).
- Maj-Marjańska J., Pietrzak P., *Prawne aspekty użytkowania bezzałogowych statków powietrznych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2018, nr II-2011/18.
- Manoj A., Shweta A., *A systematic review on artificial intelligence/deep learning applications and challenges to battle against covid-19 pandemic*, „Disaster Advances” 2021, vol. 14, nr 8.



Tomasz KULCZYK

# **NOWOCZESNE TECHNOLOGIE BIOMETRYCZNE W SYSTEMACH OCHRONY LUDNOŚCI – SZANSE I ZAGROŻENIA**

## **1. BEZPIECZEŃSTWO OBYWATELI W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH**

Bezpieczeństwo obywateli w Polsce jest kompleksowo regulowane przez szereg aktów prawnych, poczynając od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która gwarantuje prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, przez szereg ustaw regulujących zadania poszczególnych resortów odpowiedzialnych za kreowanie bezpieczeństwa obywateli.

Bezpieczeństwo obywateli w świetle Konstytucji RP jest fundamentalnym prawem i obowiązkiem państwa, gwarantowanym przez art. 5, który mówi o ochronie niepodległości, suwerenności i zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli<sup>1</sup>. Bezpieczeństwo, to również zagwarantowanie każdemu człowiekowi prawnej ochrony życia (art. 38 Konstytucji RP), czy też zapewnienie prawa do ochrony zdrowia i dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej (art. 68 Konstytucji RP).

Rola państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli jest fundamentalnym obowiązkiem, wynikającym wprost z Konstytucji RP. Państwo działa w tym zakresie poprzez szereg instytucji i mechanizmów prawnych, mając na celu ochronę życia, zdrowia, mienia, a także porządku publicznego i stabilności państwa. Państwo realizuje swoje zadania w zakresie bezpieczeństwa poprzez władzę wykonawczą, ustawodawczą oraz sądowniczą.

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Rada Ministrów i podległe jej służby odgrywają najistotniejszą rolę w zapewnieniu szeroko rozumianej ochrony ludności.

Policja w ramach swoich uprawnień jest przede wszystkim formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi, a także do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>2</sup>. Straż Graniczna przede wszystkim odpowiada za zapobieganie nielegalnemu przekraczaniu granicy państwowej poprzez przeprowadzanie kontroli osób i pojazdów na przejściach granicznych drogowych, kolejowych, morskich i lotniczych. Zwalczanie przestępczości transgranicznej, którą realizują funkcjonariusze Straży Granicznej polega m.in. na przeciwdziałaniu nielegalnej migracji, przemytowi, handlowi ludźmi oraz fałszerstwu dokumentów, a wszystko to odbywa się we współpracy z innymi organami krajowymi i międzynarodowymi<sup>3</sup>. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, jako formacja zorganizowana i uzbrojona, odpowiada z kolei za bezpieczeństwo zewnętrzne, obronę granic oraz działania w ramach sojuszy międzynarodowych w tym NATO<sup>4</sup>. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy też Agencja Wywiadu to tzw. służby specjalne, które zgodnie ze swoimi uprawnieniami wynikającymi z ustawy<sup>5</sup> zajmują się zwalczaniem terroryzmu, szpiegostwa, zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych dla bezpieczeństwa państwa. Wśród licznych podmiotów zapewniających bezpieczeństwo nie można pominąć Państwowej Straży Pożarnej, która w ramach swoich kompetencji w myśl ustawy<sup>6</sup> wchodzi w struktury służb mundurowych działających w Polsce i wykonuje działania z zakresu ratownictwa, walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi zagrożeniami.

Rozpatrując bezpieczeństwo obywateli nie można pominąć ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej<sup>7</sup>, ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>8</sup>, czy też ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>9</sup>. Wymienione akty prawne bezpośrednio bądź też poprzez akty wykonawcze, tj. rozporządzenia, określają zadania i wskazują organy odpowiedzialne za ochronę ludności w sytuacjach zagrożeń, określają zasady zapobiegania kryzysom, reagowania na nie i usuwania ich skutków, czy też odnoszą się do kwestii ewakuacji ludności z terenów zagrożonych.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wymienione podmioty to podstawowe struktury działalności państwa w zakresie ochrony ludności. Podkreślić trzeba, że niemalże każda formalnie działająca organizacja odpowiada w mniejszym lub większym stopniu za troskę i opiekę nad obywatelami.

Większość służb mundurowych w swojej pracy w ramach przysługujących im uprawnień i kompetencji wykorzystuje szereg narzędzi mających na celu poprawę i ochronę ludności. Wiedza z zakresu udzielania pierwszej pomocy w celu ratowania życia i zdrowia, wykorzystywanie środków przymusu bezpośredniego, informowanie o możliwości wystąpienia zagrożeń na danym obszarze, wykorzystanie różnorodnych systemów informatycznych to ogromny wachlarz możliwości, który służy poprawie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Wśród wielu specjalistycznych systemów wyróżnia się systemy biometryczne wykorzystywane przez służby. Systemy te umożliwiają identyfikację sprawców przestępstw, pomagają w ustaleniu tożsamości osób, zapobiegają nielegalnemu przekraczaniu granicy czy też pomagają w ochronie infrastruktury krytycznej.

25 maja 2018 r. weszło w życie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/697 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE<sup>10</sup>.

Nowe regulacje przyjęte zostały w formie rozporządzenia, co oznacza bezpośrednio stosowanie przepisów przez wszystkie podmioty przetwarzające dane osobowe na terytorium Unii Europejskiej. RODO weszło w życie bez konieczności implementacji polską ustawą, a wszystko to w celu ujednoczenia zasad ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że przed wejściem w życie rozporządzenia w Unii Europejskiej obowiązywała dyrektywa 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych<sup>11</sup>. Inny opublikowany dokument stanowi Konwencja Nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzona w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 roku<sup>12</sup>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/697 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (RODO) nakreśliło szereg zmian w zakresie ochrony danych

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/697 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1).

<sup>11</sup> Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. L 281, 23/11/1995 s. 0031-0050).

<sup>12</sup> Konwencja Nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzona w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 r. (Dz.U. 2003 nr 3, poz. 25).

osobowych. Najważniejsze zmiany, dotyczą przede wszystkim: bezpośredniej odpowiedzialności przetwarzającego dane, zgłoszenia naruszeń, nowych i rozszerzonych praw obywateli, ograniczenia profilowania, wyznaczenia inspektora ochrony danych, inwentaryzacji danych i wymagań wobec dokumentacji, zgody, rozbudowania obowiązku informacyjnego, oceny wpływu ochrony danych czy też transferu danych poza Unię Europejską.

Jedną z istotnych kwestii, która została uregulowana przez RODO jest definicja danych biometrycznych. RODO wprowadziło nie tylko definicję danych biometrycznych, ale również zaliczyło dane biometryczne do tzw. szczególnych kategorii danych osobowych, tzn. danych osobowych wrażliwych.

Zgodnie z art. 4 pkt 14 „dane biometryczne” oznaczają dane osobowe, które wynikają ze specjalnego „przetwarzania technicznego, dotyczą cech fizycznych, fizjologicznych lub behawioralnych osoby fizycznej oraz umożliwiają lub potwierdzają jednoznaczną identyfikację tej osoby, takie jak wizerunek twarzy lub dane daktyloskopijne.

W celu zakwalifikowania określonych danych osobowych jako dane biometryczne musi być spełnionych kilka warunków. Jeden z nich dotyczy danych osobowych w zakresie cech fizycznych, fizjologicznych lub behawioralnych konkretnej osoby fizycznej. Podstawowe fizyczne cechy biometryczne to: cechy tęczy oka, linii papilarnych palców, geometria twarzy, rozkład temperatury na twarzy i geometria dłoni. Inne cechy fizyczne obejmują: DNA, zapach, kształt ust, kształt uszu, barwę głosu, siatkówkę oka (dno oka), kształt linii zgięcia wnętrza dłoni, układ naczyń krwionośnych na dłoni lub przegubie ręki. Najważniejsze biometryczne cechy behawioralne to głos oraz sposób wykonywania własnoręcznego podpisu<sup>13</sup>.

Drugi warunek dotyczy przetwarzania danych osobowych, jakim są identyfikatory biometryczne poprzez zastosowanie specjalnych technik przetwarzania czyli technik biometrycznego przetwarzania. Wymienione wyżej cechy fizyczne, fizjologiczne czy też behawioralne, o ile nie zostaną przetworzone za pomocą specjalnych technik, nie będą traktowane jako dane biometryczne. Wiąże się to z trzecim warunkiem, który mówi, że biometryczne przetwarzanie danych poprzez zastosowanie konkretnych technik umożliwia jednoznaczną identyfikację konkretnej osoby. Opierając się na unikalnych cechach konkretnej osoby, dochodzi do jej identyfikacji oraz uwierzytelnienia. Z praktycznego punktu widzenia to nic innego jako określenia tożsamości osoby poprzez uchwycenie

<sup>13</sup> A. Michałowicz, *Przetwarzanie danych biometrycznych a ochrona jednostek – analiza wybranych zagadnień na tle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i projektu aktu w sprawie sztucznej inteligencji*, Nr 6 (źródło: Legalis C.H. Beck).

konkretnego identyfikatora biometrycznego w postaci wizerunku twarzy czy też odcisku palca i porównanie go z posiadanym w bazie wzorcem biometrycznym<sup>14</sup>.

Istotnym novum, jakie wnosi RODO jest wprowadzenie podstaw prawnych dla przetwarzania danych biometrycznych. Przepis art. 9 ust. 1 RODO wprowadza generalny zakaz przetwarzania tzw. danych wrażliwych inaczej zwanych danymi wrażliwymi (w tym biometrycznych), z wyjątkiem przepisów szczególnych, które wskazują przesłanki dopuszczające przetwarzanie takich danych. Wyszczególnienie tej kategorii danych osobowych wynika z zapewnienia dodatkowych środków ochronnych z uwagi na fakt, że przetwarzanie danych wrażliwych, może stanowić poważną ingerencję w sferę prywatną, a nawet w sferę intymną osób fizycznych<sup>15</sup>.

Zakaz przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych nie ma zastosowania, jeżeli spełniony został przynajmniej jeden z poniższych warunków (art. 9 ust. 2 RODO):

- wyrażnej zgody osoby, której dotyczą dane, wyrażonej w jednym lub kilku konkretnych celach,
- niezbędności do wypełnienia obowiązków i szczególnych praw administratora lub osoby, której dane dotyczą,
- niezbędności do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą lub innej osoby fizycznej, która nie jest fizycznie lub prawnie zdolna do wyrażenia na to zgody,
- przetwarzania w ramach uprawnionej działalności prowadzonej z zachowaniem odpowiednich zabezpieczeń, ale wyłącznie, gdy dotyczy członków lub byłych członków takich podmiotów, lub też osób, które utrzymują z nim stałe kontakty,
- upublicznienia w oczywisty sposób przez osobę, której dane dotyczą,
- niezbędności ustalenia dochodzenia lub obrony roszczeń bądź w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy,
- przesłanek związanych z ważnym interesem publicznym, w tym w zakresie zdrowia publicznego,
- niezbędności w zakresie profilaktyki zdrowotnej bądź medycyny pracy, do oceny zdolności pracownika do pracy, diagnozy medycznej, zapewnienia opieki zdrowotnej lub zabezpieczenia społecznego, leczenia lub zarządzania systemami i usługami opieki zdrowotnej,
- przesłanek związanych z celem archiwalnym i jednocześnie w interesie publicznym.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Pomimo iż dane biometryczne zostały prawnie zdefiniowane i zostały zakwalifikowane do danych podlegających szczególnej ochronie, to w dalszym ciągu duża grupa osób nie jest w pełni przekonania co do ich właściwego wykorzystania. Istnieje jeszcze wśród nich przekonanie, że stosowanie technik biometrycznych przez rząd, czy też instytucje prywatne, mogą służyć do pełnego ich monitorowania. W tym miejscu należy wyjaśnić, że sektor publiczny, do którego wchodzi instytucje rządowe i samorządowe, ma ściśle określone procedury zapobiegające wszelkim nadużyciom. Wydawanie przez nich dokumentów potwierdzających tożsamość, tj. dowodów osobistych oraz paszportów, podlega szczególnym zasadom bezpieczeństwa nie tylko w aspekcie prawnym, ale również pod kątem szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa. Należy pamiętać, że w sektorze prywatnym poddanie się metodom biometrycznym musi być dobrowolne. Podobnie jak ma to miejsce w administracji rządowej i samorządowej, dane biometryczne nie powinny być udostępniane innym firmom lub przenoszone do innych baz danych. Stanowi to również kwestię stosownych uregulowań prawnych.

Wykorzystanie danych biometrycznych, które stanowią szczególną kategorię danych osobowych (dane wrażliwe), podlega rygorystycznym regulacjom prawnym, w tym przepisom RODO. Główne wyzwania to przede wszystkim ochrona prywatności, w której konieczne jest zapewnienie najwyższego poziomu zabezpieczeń, aby zapobiec naruszeniom prywatności i nieuprawnionemu dostępowi do tych danych. Ryzyko naruszeń, to kolejny priorytet, trzeba mieć na uwadze, że ewentualny wyciek danych biometrycznych jest nieodwracalny (cechy fizyczne są unikalne i niezmiennie), co rodzi poważne konsekwencje dla osób, których dane dotyczą. Nie można zapominać również o regulacjach prawnych, wdrażanie systemów biometrycznych wymaga dokładnej oceny skutków dla ochrony danych oraz przestrzegania wytycznych krajowych organów ochrony danych, takich jak Urząd Ochrony Danych Osobowych.

Podsumowując, dane biometryczne są potężnym narzędziem w rękach systemów ochrony ludności, oferującym niezrównaną precyzję identyfikacji, ale ich stosowanie musi iść w parze z solidnymi zabezpieczeniami i poszanowaniem praw jednostki.

## 2. DANE BIOMETRYCZNE SŁUŻĄCE DO IDENTYFIKACJI I WERYFIKACJI OSÓB

Słowo biometria pochodzi z języka greckiego i jest złożeniem dwóch słów *bíos* – życie, *metréō* – mierzę. Zatem biometria stanowi dziedzinę naukową, która próbuje ustalić tożsamość człowieka na podstawie tego, co wyróżnia go spośród

całej populacji. Precyzując definicję biometrii, można stwierdzić, że biometria zajmuje się ustalaniem tożsamości osoby na podstawie atrybutów fizycznych, chemicznych lub zachowania osoby<sup>16</sup>.

Rozpatrując tę kwestię, trzeba podkreślić, że biometrii nie należy kojarzyć wyłącznie z nowoczesnymi technologiami, które poprzez zastosowane w nich algorytmy są w stanie zweryfikować konkretne dane biometryczne z danymi biometrycznymi zgromadzonymi w bazie danych. Pamiętać należy, że identyfikacja oraz weryfikacja odcisków linii papilarnych, czy też wizerunku twarzy miała miejsce już w czasach starożytnych. Z upływem lat wraz z rozwojem technologii biometria inspirowała się badaniem kolejnych indywidualnych cech osób fizycznych (anatomicznych) i behawioralnych, na podstawie których można zidentyfikować, czy też zweryfikować tożsamość osoby.

Spośród anatomicznych cech biometrycznych, z których za pomocą złożonych algorytmów można obliczyć dystynktywne cechy (tzw. wzorce biometryczne)<sup>17</sup>, wymienić należy:

- wizerunek twarzy,
- odciski linii papilarnych,
- geometrię ucha,
- tęczęwkę oraz siatkówkę oka,
- DNA,
- kształt dłoni i palców,
- układ naczyń krwionośnych dłoni oraz palców,
- kształt i rozmieszczenie zębów,
- zapach.

Drugą metodę stanowią cechy behawioralne związane z określonym zachowaniem, do których należą:

- podpis odręczny,
- rozpoznawanie pisanego na klawiaturze,
- rozpoznawanie ruchu gałki ocznej,
- sposób chodzenia,
- głos,
- cechy charakterystyczne ruchu ust.

Postęp techniczny, jaki dokonał się w drugiej połowie XX wieku, zdominował rozwój biometrii poprzez wykorzystanie najnowocześniejszych urządzeń służących do pobierania, przechowywania oraz identyfikowania i weryfikowania danych biometrycznych.

<sup>16</sup> A.K. Jain, P. Flynn, A.A. Ross (red.), *Handbook of biometrics*, Springer, 2008, s. 1.

<sup>17</sup> D. Jaroszewska-Choroś, *Biometria aspekty prawne*, Gdańsk 2016, s. 48.

Celem analizy biometrycznej może być albo ustalenie albo potwierdzenie tożsamości sprawdzanej osoby. W przypadku ustalenia tożsamości mówimy o identyfikacji, jedna próbka – wiele wzorów (*one-to-many*), z kolei w przypadku potwierdzenia tożsamości mówimy o weryfikacji, jedna próbka – jeden wzorzec (*one-to-one*). Jest to o tyle istotne, że w obydwóch przypadkach proces, któremu poddane są dane biometryczne jest mniej lub bardziej złożony. Weryfikacja jest o wiele prostsza i efekt następuje szybciej. Polega ona na zweryfikowaniu danych biometrycznych zgromadzonych np. w warstwie elektronicznej dokumentu z osobą, której dokument został wydany. W przypadku identyfikacji należy ustalić, kim jest sprawdzana osoba. Polega ona na poddaniu analizie pobranego identyfikatora biometrycznego z całością posiadanej wiedzy<sup>18</sup>.

Podsumowując, można stwierdzić, że system biometryczny jest zaawansowanym rozwiązaniem rozpoznawania wzoru, na który składa się identyfikacja osoby, w trakcie której następuje określenie autentyczności konkretnej cechy fizjologicznej lub behawioralnej użytkownika. Zatem technologie biometryczne są definiowane jako zautomatyzowane metody identyfikacji lub ustalania autentyczności tożsamości żywej osoby w oparciu o jej cechy fizjologiczne lub behawioralne<sup>19</sup>.

## Odciski palców

W obecnym świecie, pomimo dalszego rozwoju technologii biometrycznych, linie papilarne wciąż stanowią jeden z najpewniejszych sposobów weryfikacji i identyfikacji człowieka. Indywidualność, trwałość oraz niezmienność są podstawowymi atrybutami wykorzystywanymi m.in. w kryminalistyce czy też biometrii<sup>20</sup>. Nie ma osób, które mają identyczne linie papilarne. Nawet w przypadku bliźniąt jednojajowych odciski są różne. Struktura odcisku palca formuje się w okresie rozwoju płodowego i pozostaje niezmienna przez całe życie. Mechaniczne, chemiczne czy też biologiczne zniszczenie naskórka nie powoduje uszkodzenia wzoru linii papilarnych i ich charakterystycznych cech<sup>21</sup>. Ukształtowane w okresie życia płodowego linie papilarne osoby pozostają niezmiennie od narodzin do śmierci, które jedynie zwiększają się wraz ze wzrostem człowieka<sup>22</sup>. Warto również podkreślić, że uszkodzona powierzchnia naskórka palca regeneruje się, a w przypadku głębokich uszkodzeń skóry właściwej powstałe blizny pozostają

<sup>18</sup> K. Ślot, *Wybrane zagadnienia biometrii*, Warszawa 2008, s. 77.

<sup>19</sup> <https://biofinger.pl/biometria/> (data dostępu: 27.12.2025 r.).

<sup>20</sup> J. Moszczyński, *Daktyloskopia. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 21–22.

<sup>21</sup> K. Czaplicki, *Dokumenty tożsamości. Jawność i bezpieczeństwo*, Warszawa 2016, s. 255.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 255.

również do końca życia w niezmienionej formie i stanowią jeden z elementów identyfikacji.

Najbardziej rozpowszechniona technika porównywania odcisków palców polega na wyłonieniu charakterystycznych elementów budowy linii papilarnych, tzw. minucji. Na świecie istnieje wiele klasyfikacji minucji. Najbardziej znana, która obowiązuje w wielu krajach świata, jest klasyfikacja zaproponowana przez F. Galtona w 1892 r. oraz E. Locarda z 1949 r. Obejmuje ona 13 typów minucji<sup>23</sup>.

W Polsce w 1970 r. klasyfikacji minucji dokonał Cz. Grzeszczyk, który wyróżnił i opisał 21 jej typów<sup>24</sup>.

Rejestracja odcisku palca odbywa się za pomocą metody optycznej, pojemnościowej, termicznej czy też ultradźwiękowej.

Metoda optyczna jest najstarszą technologią akwizycji linii papilarnych. Proces pobierania odcisków palców odbywa się w następujący sposób. Przednia strona płyty obrazowej styka się z grzbietami palców w trakcie obrazowania, podczas gdy druga strona wyczuwa światło odbite od grzbietów za pomocą specjalnych czujników (CMOS lub CCD). Rejestracja obrazu w takich czujnikach opiera się na zasadzie całkowitego wewnętrznego odbicia światła<sup>25</sup>. Zastosowana w tego typu urządzeniach zwykła płytka szklana powoduje, że metoda zapisu staje się wrażliwa na zabrudzenia. Kontakt palca z urządzeniem powoduje, że substancja potowo-tłuszczowa nanoszona jest na powierzchnię czytelnika. Połączenie jej z pyłem zniekształca układ linii papilarnych. Pobierane za pomocą urządzeń optycznych odbitki linii papilarnych można łatwo spreparować z powodu dwuwymiarowej rejestracji obrazu<sup>26</sup>.

Coraz częściej, w przeciwieństwie do czujników optycznych, tworzenie obrazu linii papilarnych opiera się na zdolności czujników pojemnościowych. Pojemnościowe czujniki odcisków palców są niewrażliwe na oświetlenie otoczenia i bardziej odporne na zanieczyszczenia. Te czujniki również działają na różnicy pojemnościowej między grzbietami i bruzdami linii papilarnych wprowadzonymi podczas dotyku z powierzchnią urządzenia. Takie wykrywanie odcisków palców może osiągnąć rozdzielczość ponad 500 dpi, umożliwiając akwizycję porów i oferując atrakcyjną alternatywę dla asortymentu aplikacji e-biznesowych i organów ścigania<sup>27</sup>.

Poza czujnikami optycznymi i pojemnościowymi stosuje się również czynniki termiczne. Obraz linii papilarnych w tego typu urządzeniach tworzony jest na

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 257.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 257.

<sup>25</sup> A. Kumar, D. Zhang, *Combining fingerprint, palm print and hand shape for user authentication. In Pattern Recognition, ICPR 2006. 18th International Conference on*, Vol. 4, 549–552, IEEE.2006., s. 3.

<sup>26</sup> K. Ślot, *Wybrane zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 87.

<sup>27</sup> A. Kumar, D. Zhang, *Combining fingerprint...*, *op. cit.*, s. 4.

podstawie różnic temperatur, które tworzą się pomiędzy obszarem czytnika, do którego dotyka grzbiet linii papilarnych a obszarem znajdującym się naprzeciwko bruzdy, występującej na powierzchni skóry. Technologia ta jest niedroga i również trudna do oszukania<sup>28</sup>.

Ultradźwiękowe czujniki odcisków palców to kolejna grupa czytników. Działanie ich polega na wykorzystywaniu odpowiedzi z sygnałów akustycznych z grzbietów palców, aby zrekonstruować obrazy odcisków palców<sup>29</sup>. Tego rodzaju czytniki rejestrują strukturę wewnętrznych warstw naskórka i są w stanie stwierdzić, czy mamy do czynienia z żywą strukturą palca, a to dzięki możliwości rejestracji tętnień krwi, która przepływa przez naczynia włosowate. Zastosowana w tego typu czytnikach technologia całkowicie jest w stanie wyeliminować spreparowane, w celu dokonania oszustwa, opuszki palców<sup>30</sup>. Wysoka masa i koszt to główne powody, dla których takie ultradźwiękowe czujniki linii papilarnych są dość rzadko używane.

Odcisk palca to unikalny wzór, którego nie da się podrobić ani podmienić, co sprawia, że stanowi doskonały sposób potwierdzenia tożsamości. Współczesne systemy biometryczne coraz częściej bazują na tej metodzie, ponieważ zapewnia ona nie tylko wysoki poziom bezpieczeństwa, ale również wygodę użytkownika.

## Wizerunek twarzy

Zmieniająca się sytuacja międzynarodowa w postaci wzrostu światowego terroryzmu, czy też podszywanie się pod tożsamość drugiej osoby, wymusiły większą kontrolę w ruchu międzynarodowym. Zwiększenie bezpieczeństwa państwa i obywateli spowodowało, że jednym z elementów podnoszącym to bezpieczeństwo jest skuteczniejsze zabezpieczenie dokumentów podróży przed ich podrabianiem i przerabianiem oraz wprowadzanie większej kontroli dostępu do ważnych obiektów państwowych, szeregu instytucji czy też obiektów użyteczności publicznej. Wśród wielu cech, na podstawie których możemy zidentyfikować osobę, najbardziej powszechną cechą biometryczną jest wizerunek twarzy.

Rozpoznawanie twarzy jest metodą nieinwazyjną, a atrybuty twarzy są prawdopodobnie najczęstszą cechą biometryczną wykorzystywaną przez ludzi do wzajemnego rozpoznawania się. Metody rozpoznawania twarzy można podzielić na statyczne i dynamiczne. Statyczne to inaczej kontrolowane uwierzytelnianie, dynamiczne zaś to niekontrolowana identyfikacja na „zaśmieconym” tle. Najpopularniejsze podejścia do rozpoznawania twarzy opierają się na lokaliza-

<sup>28</sup> K. Ślot, *Wybrane zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 88.

<sup>29</sup> A. Kumar, D. Zhang, *Combining fingerprint...*, *op. cit.*, s. 4.

<sup>30</sup> K. Ślot, *Wybrane zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 88.

cji i kształcie cech twarzy takich jak: oczy, brwi, nos, usta i podbródek oraz ich przestrzennych relacji, czyli całościowej (globalnej) analizie obrazu twarzy<sup>31</sup>.

Można powiedzieć, że proces identyfikacji biometrycznej wizerunku twarzy przez człowieka odbywa się każdego dnia chociażby podczas przeglądania zdjęć, oglądania programów telewizyjnych czy filmów. To właśnie wówczas rozpoznajemy najbliższe osoby z rodziny, znajomych, prowadzących programy, polityków czy też aktorów.

Identyfikacja konkretnej osoby na podstawie geometrii twarzy jest powszechnie akceptowalnym sposobem rozpoznawania osób. Wynalezienie fotografii spowodowało, że zdjęcia twarzy pojawiły się w dokumentach oraz znajdowały się w kartotekach osób, które popełniły przestępstwa i zostały osadzone w więzieniach. Mechanizm ten pozostał i funkcjonuje do dziś<sup>32</sup>. W dokumentach, zdjęcia nadal stanowią podstawę identyfikacji biometrycznej. Również osobom podejrzanym wykonuje się tzw. zdjęcia sygnalityczne, czyli fotografuje się osobę w kilku pozycjach celem identyfikacji. Zdjęcia takich osób znajdują się w kartotekach osobowych.

Identyfikacja wizerunku twarzy może nieść za sobą konsekwencje w postaci szeregu utrudnień, które mogą wpływać na prawidłową weryfikację. Twarz w ciągu życia osoby podlega szeregom zmian. Mimika, grymas, emocje czy też choroba są czynnikami, które w mniejszym lub znacznym stopniu utrudniają rozpoznanie osoby. Zauważyć należy, że poprzez proste sposoby, np. brodę, wąsy, okulary, fryzurę, możemy w bardzo łatwy sposób zmienić wizerunek osoby. Dodatkowym czynnikiem mającym znaczenie w właściwej identyfikacji osoby jest środowisko<sup>33</sup>. Niewłaściwe oświetlenie (odbicie światła), zbyt duża odległość, niesprzyjające warunki atmosferyczne (padający deszcz, śnieg) czy też ruch osoby powoduje, że weryfikacja jest znacznie utrudniona<sup>34</sup>.

Wyżej przywołane uwagi nie eliminują rozwoju i stosowania systemów, które oparte są na wizerunku twarzy. Proces rozwoju biometrii twarzy rozpoczął się w latach osiemdziesiątych dwudziestego wieku i był ukierunkowany na rozpoznawanie automatyczne. Na szeroką skalę rozwoju systemów, m.in. rozpoznawania twarzy, wpływ miały ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r.<sup>35</sup>.

W świecie funkcjonuje wiele systemów rozpoznawania twarzy, które pomagają w identyfikowaniu i wykrywaniu pojedynczych osób. Wykorzystuje się je na

<sup>31</sup> A.K. Jain, S. Prabhakar, L. Hong, *A multichanne lapproach to finger print classification. Pattern Analysis and Machine Intelligence*, "IEEE Transactions" 1999, 21(4), s. 348–359.

<sup>32</sup> M. Marucha-Jaworska, *Podpisy elektroniczne, biometria, identyfikacja elektroniczna. Elektroniczny obrót prawny w społeczeństwie cyfrowy*, Warszawa 2015, s. 182.

<sup>33</sup> K. Czaplicki, *Dokumenty tożsamości...*, op. cit., s. 243.

<sup>34</sup> M. Tomaszewska-Michalak, *Prawne i kryminalistyczne aspekty wykorzystania technologii biometrycznej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 21.

<sup>35</sup> M. Marucha-Jaworska, *Podpisy elektroniczne, biometria...*, op. cit., s. 182.

wielu płaszczyznach m.in. kryminalistyce, monitoringu, czy też kontroli dostępu. Pomagają przede wszystkim w poszukiwaniu osób, które dopuściły się wykroczenia, ale też popełniły przestępstwo. Wykorzystywane są również podczas zabezpieczenia imprez masowych czy też kontroli dostępu do obiektów infrastruktury krytycznej.

Należy pamiętać, że dane biometryczne w odniesieniu do zdjęć nie stanowią problemów mających na celu weryfikację czy też identyfikację osoby. Zdjęcia twarzy, a także całej sylwetki w momencie upowszechnienia się wszelkich portali społecznościowych, są łatwe do zweryfikowania, a dzięki internetowi łatwo można je pozyskać. Analizy pozwalają stwierdzić, że często następuje powiązanie jednej osoby z grupą osób. Idąc dalej, z kolei osobę czy też grupę osób można łatwo powiązać z konkretnym miejscem, a także zdarzeniem.

Pomimo że wizerunek twarzy stanowi punkt wyjścia do identyfikacji osoby, to jest jedną z cech, która stwarza problemy w procesie automatycznego rozpoznawania. Twarz człowieka ulega naturalnym zmianom pod wpływem: mimiki, grymasów, wymowy, stanów emocjonalnych, zmęczenia czy choroby. Twarz podlega procesom starzenia, które powodują zmianę jej wyglądu, niekiedy w znacznym stopniu. Istnieje też szereg czynników chwilowo zmieniających wygląd twarzy. Zaliczyć możemy do nich brodę, wąsy, makijaż, okulary czy też włosy. Zastosowanie najnowocześniejszych systemów do automatycznego rozpoznawania wizerunku twarzy eliminuje problemy związane m.in. ze zmianą uczesania, mimiką twarzy czy założeniem okularów<sup>36</sup>. Kolejnym ograniczeniem utrudniającym prawidłowe rozpoznawanie twarzy są warunki obserwacji twarzy będącej obiektem trójwymiarowym, co przekłada się na posiadane wzorce, które powinny być odpowiednio złożone (przestrzenne modele twarzy).

W celu dokonania porównania wglądu osoby z jej wizerunkiem oraz danymi charakteryzującymi wygląd zawartymi w dokumencie, trzeba odnieść się do cech morfologicznych (kształt, wielkość oraz układ poszczególnych części ciała)<sup>37</sup>. Wizerunek twarzy można podzielić na trzy obszary:

- część czołowa – od nasady włosów do nasady nosa,
- część nosowa – od nasady do podstawy nosa,
- część szczękowa – od podstawy nosa do podstawy brody.

Zgodnie z wytycznymi zamieszczonymi w poradniku opracowanym przez Komendę Stołeczną Policji w ramach projektu „Dokumenty – bezpieczeństwo i kontrola, w tym kontrola taktyczna”, realizowanego w partnerstwie z norweskim Nasjonal ID-senter oraz Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A.,

<sup>36</sup> B. Hołyst, *Biometria – stan aktualny i perspektywy*, [w:] B. Hołyst, J. Pomykała, *Podpis elektroniczny i biometryczne metody identyfikacji*, Warszawa 2010, s. 270.

<sup>37</sup> *Osoba – dokument. Weryfikacja zabezpieczeń dokumentów tożsamości, podróży i innych. Poradnik praktyczny*, Warszawa 2016, s. 5.

należy porównać kształt twarzy, biorąc pod uwagę elementy wpływające na wygląd osoby, tj. uczesanie, zarost, makijaż, okulary, które mogą służyć do utrudnienia oceny lub pozornego upodobnienia twarzy do wizerunku na zdjęciu. Trzeba pamiętać, że jedną z indywidualnych cech jest także fizjologiczna asymetria twarzy.

Kolejnym krokiem jest podział twarzy na poszczególne części i porównanie każdej z nich. Ocenie poddawane są: oczy, nos, usta, uszy, skóra, kości a porównaniu podlega umiejscowienie każdej z nich względem siebie:

- ułożenie oczu względem uszu,
- odległość nosa od brody,
- ułożenie ust względem uszu.

Oceniamy przede wszystkim: odległość pomiędzy oczyma, wielkość oka, ustawienie szpary oka (poziome, skośne), osadzenie w oczodole (np. głębokie, wyłupiaste), kolor oczu i cechy szczególne (np. zez, bielmo). Analizie podlegają też powieki górne (np. z fałdą, bez fałdy) oraz powieki dolne (np. obwisłe, workowate). W przypadku nosa należy dokonać jego podziału na cztery części i analizować każdą z nich, tj. grzbiet nosa, koniuszek nosa, nozdrza oraz podstawę. Podczas wnioskowania na podstawie małżowiny ucha należy zwrócić uwagę zarówno na miejsce jej połączenia z głową, jak i na płatek ucha, który może być przyrośnięty lub wolny. Ponadto ocenie podlegają również kości jarzmowe (tzw. policzkowe) – ich sposób wystawiania, zarys szczęki i żuchwy, cechy brody i podbródka oraz występowanie blizn (np. po trądziku lub ospie), znamion barwnikowych (tzw. pieprzyków), bruzd i fałd skóry (np. zmarszczek), dołeczków, tatuaży i piercingu lub innych cech szczególnych<sup>38</sup>.

## DNA

Badanie za pomocą kwasu deoksyrybonukleinowego nie jest metodą bardzo rozpowszechnioną w systemach biometrycznych. Obecnie wykorzystywana jest najczęściej w badaniach kryminalistycznych podczas ustalania tożsamości zwłok, np. ofiar wypadku, osoby NN, czy też tożsamości podejrzanego na podstawie materiału DNA znalezionej na miejscu popełnienia przestępstwa. Ponadto badanie DNA pozwala zidentyfikować osobę oraz wykryć sprawy kryminalne po wielu latach.

Mała popularność DNA jako identyfikatora biometrycznego spowodowana jest przede wszystkim kilkoma względami. Po pierwsze, zastosowanie analizy DNA w systemach biometrycznych ograniczone jest czasem niezbędnym do przeprowadzenia analizy próbki, którą można następnie porównać z bazą

<sup>38</sup> *Osoba – dokument...*, *op. cit.*, s. 6–7.

danych. Z chwilą wprowadzenia tej metody do laboratoriów czas na przeprowadzenie badań wynosił nawet kilka tygodni. W chwili obecnej czas niezbędny do przeprowadzenia analizy i odczytania informacji genetycznej skrócono do 60–120 minut. Po drugie, istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo zanieczyszczenia próbki, przeniesienia materiału (kontaminacji). Po trzecie, materiał genetyczny można bardzo łatwo pozyskać bez wiedzy drugiej osoby i niewłaściwie go wykorzystać<sup>39</sup>

### Tęczówka i siatkówka oka

Weryfikacja osób za pomocą tęczówki oka należy do metod biometrycznych charakteryzujących się wysokim współczynnikiem poprawnej identyfikacji<sup>40</sup>. Oko ludzkie w swojej strukturze zawiera wiele cech, a właściwie występujących w niej wzorów.

Możliwość wykorzystania obrazu tęczówki do określenia tożsamości osób po raz pierwszy pojawiła się w 1936 r. Frank Burch postawił tezę o możliwości identyfikacji człowieka na podstawie barwnego elementu oka<sup>41</sup>. Zaznaczyć należy jednak, że pierwsze informacje o identyfikacji osób za pomocą tej metody pochodzą z roku 1885. Tęczówkę wykorzystano przy identyfikacji więźniów w jednym z paryskich zakładów karnych. Weryfikacja przeprowadzona była przez człowieka i opierała się na kolorze tęczówki. Wówczas zauważono, że tekstura wykazuje wysoką różnorodność i niepowtarzalność<sup>42</sup>.

Tęczówka to kolorowa tarczka, która otacza źrenicę i zawiera mięśnie regulujące ilość światła przepuszczanego do wnętrza oka. Ubarwienie tęczówki ma podłoże genetyczne, natomiast jej struktura jest wynikiem indywidualnych i niepowtarzalnych procesów zachodzących w procesie formatowania się tkanki<sup>43</sup>.

Tęczówka oka, podobnie jak linie papilarne, kształtuje się w okresie prenatalnym. Wzór jej jest stały i nie ulega przekształceniom podczas życia człowieka. Należy również podkreślić, że tęczówki oka bliźniaków nie noszą żadnych śladów podobieństwa<sup>44</sup>.

Rejestrowanie obrazu tęczówki oka jest łatwe w realizacji i nieinwazyjne. Procedura pomiaru jest w pełni akceptowalna i bardzo wygodna. Należy również podkreślić, że koszty systemów służących do weryfikacji za pomocą tej

<sup>39</sup> D. Jaroszevska-Choroś, *Biometria...*, *op. cit.*, s. 49.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>41</sup> M. Tomaszewska-Michalak, *Prawne i kryminalistyczne aspekty...*, *op. cit.*, s. 23.

<sup>42</sup> A. Czajka, A. Pacut, *Biometria tęczówki oka*, „Techniki Komputerowe. Biuletyn Informacyjny” nr 1, 2002, Warszawa 2002, s. 5–18.

<sup>43</sup> K. Ślot, *Wybrane zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 96.

<sup>44</sup> D. Jaroszevska-Choroś, *Biometria...*, *op. cit.*, s. 53.

metody są niskie, co spowodowane jest dostępem do aparatów cyfrowych i kamer o wysokiej rozdzielczości rejestrowanego obrazu<sup>45</sup>.

Siatkówka stanowi wewnętrzny element oka, który jest wrażliwy na bodźce zewnętrzne. Ten rodzaj identyfikacji biometrycznej opiera się na niepowtarzalności układu naczyń krwionośnych występujących w siatkówce. Wzór naczyń jest bardzo stabilny, ponieważ może być zmieniony tylko przez niewielką liczbę chorób lub poważne uszkodzenie oczu<sup>46</sup>.

Metoda identyfikacji polega na skanowaniu warstwy naczyń krwionośnych otaczających dno oka. Wykorzystuje się do tego niezbyt silne źródło światła i detektor ze sprzężeniem optycznym. Urządzenie jest w stanie odczytać układ naczynek z bardzo wysoką precyzją. W ten sposób pobrane dane są następnie porównywane ze wzorcami znajdującymi się w bazie danych<sup>47</sup>.

Skanowanie siatkówki jest jedną z najstarszych metod biometrycznych, ponieważ już w 1930 r. wyniki badań wykazały unikalność tego fragmentu ludzkiego oka. Nie jest znany żaden sposób na spreparowanie fałszywej siatkówki, a siatkówka martwej osoby degeneruje się zbyt szybko, by móc zrobić z niej użytek, dlatego też urządzenie nie wymaga żadnych dodatkowych zabezpieczeń chroniących przed próbą oszustwa.

Skanery siatkówki stosowane są niemal wyłącznie w zaawansowanych aplikacjach ochronnych. Zwykle chronią dostępu do pomieszczeń militarnych, elektrowni oraz do innych stref zwiększonego ryzyka.

Opisane powyżej metody weryfikacji i identyfikacji za pomocą odcisków palców, wizerunku twarzy, DNA, tęczówki oraz siatkówki oka są podstawowymi danymi, na których obecnie funkcjonują systemy biometryczne. Stanowią one filar mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. We współczesnych czasach zniszczenie lub zakłócenie działania takich obiektów jak elektrownie, węzły kolejowe, porty lotnicze, szpitale, instytuty medyczne, kluczowe centra danych, sieci telekomunikacyjne, banki, stacje uzdatniania wody staje się celami ataków terrorystycznych, sabotażowych i cyberataków, co z kolei niejednokrotnie prowadzi do sparaliżowania państwa. Wykorzystanie najnowocześniejszych technologii biometrycznych może nie tylko utrudnić, ale również zapobiec próbom ataku na systemy infrastruktury krytycznej.

---

<sup>45</sup> K. Ślot, *Wybrane zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 96.

<sup>46</sup> D. Jaroszevska-Choroś, *Biometria...*, *op. cit.*, s. 54.

<sup>47</sup> M. Tomaszewska-Michalak, *Prawne i kryminalistyczne aspekty...*, *op. cit.*, s. 25.

### 3. ROLA DANYCH BIOMETRYCZNYCH W OCHRONIE LUDNOŚCI

Biometria odgrywa znaczącą rolę w zarządzaniu kryzysowym i ochronie ludności, oferując zaawansowane metody identyfikacji i weryfikacji tożsamości osób. Dane biometryczne odgrywają coraz istotniejszą rolę w nowoczesnych systemach ochrony ludności, łącząc technologie informatyczne, bezpieczeństwo publiczne oraz zarządzanie w sytuacjach nadzwyczajnych. Wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań biometrycznych zwiększa skuteczność działań prewencyjnych, ratowniczych i porządkowych.

Wraz z rozwojem technologii biometrycznych rozszerzają się również obszary jej zastosowań. Identyfikacja ofiar katastrof, działania poszukiwawczo-ratownicze, kontrola dostępu i zabezpieczenie infrastruktury krytycznej, zarządzanie granicami i migracjami, czy też wsparcie działań służb mundurowych i kryminalistyki to w obecnej rzeczywistości najważniejsze płaszczyzny, na której identyfikatory biometryczne są wykorzystywane.

#### Identyfikacja ofiar katastrof

Rozpatrując kwestie identyfikacji ofiar katastrof należy w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, co to takiego jest katastrofa, a następnie dokonać ich klasyfikacji.

Katastrofa, według Wikipedii, to nagle nieoczekiwane zdarzenie o tragicznych skutkach, powodujące duże straty materialne, zniszczenie środowiska lub śmierć czy też ciężkie obrażenie wielu osób, które wymagają nadzwyczajnych środków pomocy i działania różnych służb<sup>48</sup>.

Dokonując klasyfikacji katastrof można spotkać się z podziałem na katastrofy antropogeniczne, wywołane przez ludzi i nieantropogeniczne, czyli katastrofy naturalne. Druga kategoryzacja dokonuje podziału katastrof na dwie główne kategorie, a mianowicie na klęski żywiołowe spowodowane siłami natury oraz katastrofy spowodowane przez człowieka, które wynikają z działalności ludzkiej, w tym zaniedbań lub działań celowych.

Oprócz klęsk żywiołowych oraz katastrof spowodowanych przez człowieka występują także katastrofy hybrydowe, które zachodzą w chwili połączenia klęski żywiołowej i katastrofy spowodowanej przez człowieka, np. trzęsienie ziemi niszczące elektrownię jądrową, jak również katastrofy kaskadowe, w których jedno zdarzenie wywołuje serię kolejnych zdarzeń.

<sup>48</sup> <https://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa> (data dostępu: 29.12.2025 r.).

W ciągu historii ludzkości katastrofy – zarówno te naturalne, jak i spowodowane przez człowieka – pochłonęły niezliczoną liczbę ofiar. Istnieją zdarzenia, które wyróżniają się szczególnie tragicznym bilansem ofiar śmiertelnych, często mierzonym w setkach tysięcy, a nawet milionach osób.

Kłęski żywiołowe, szczególnie te związane z powodziami w gęsto zaludnionych regionach Azji, na przestrzeni wieków powodowały największą śmiertelność. Powodzie rzeki Jangcy w Chinach, które miały miejsce w 1931 r. uważane są za najbardziej tragiczną klęskę żywiołową. Szacuje się, że życie straciło wówczas od 3,7 do 4 milionów osób. Ofiary tej katastrofy to przede wszystkim osoby, które utonęły, ale również osoby zmarłe z powodu chorób czy też głodu. Kolejny przykład to trzęsienie ziemi w Shaanxi, w Chinach, w 1556 r., w wyniku którego śmierć poniosło około 100 000 osób. Tropikalny cyklon Bhola, który miał miejsce w Bangladeszu w 1970 r. spowodował śmierć, jak podają statystyki od 300 000 do 500 000 osób. Niszczycielskie trzęsienia ziemi, potężne tsunami (jak to po trzęsieniu ziemi na Oceanie Indyjskim 2004), cyklony i huragany (Katrina 2005) oraz erupcje wulkanów czy lawiny błotne (Papua-Nowa Gwinea 2024) pochłonęły już miliony ofiar.

Oprócz klęsk żywiołowych, w tym wojny i błędy technologiczne, spowodowane działalnością ludzką, również doprowadziły do ogromnej liczby ofiar. Pamiętać należy o drugiej wojnie światowej, która jak do tej chwili była najtragiczniejsza w całej historii ludzkości. Szacuje się, że w latach 1939–1945 zginęły dziesiątki milionów ludzi zarówno żołnierzy, jak i cywilów. Pandemia grypy „Hiszpanki” w latach 1918–1920, chociaż to zdarzenie biologiczne miało charakter naturalny, spowodowała śmierć kilkudziesięciu milionów ludzi. Wielki Głód w Chinach, który miał miejsce w latach 1959–1961 wpisuje się w katastrofę humanitarną, w wyniku której z głodu, jak podają statystyki, zmarło od 15 do 45 milionów osób. W obecnych czasach trwający konflikt zbrojny w Ukrainie spowodował śmierć niezliczonej liczby osób (żołnierzy i osób cywilnych) zarówno po stronie ukraińskiej, jak również rosyjskiej.

W sytuacjach kryzysowych, takich jak klęski żywiołowe, ataki terrorystyczne czy też wojny, szybka i pewna identyfikacja ofiar jest priorytetem. Dane biometryczne (np. odciski palców, kod DNA) są niezastąpione, gdy tradycyjne metody zawodzą.

## **Działania poszukiwawczo-ratownicze**

Działania poszukiwawczo-ratownicze, inaczej mówiąc poszukiwanie i ratownictwo, to nic innego jak akcje wyspecjalizowanych służb, których zadaniem jest odnalezienie ludzi będących w niebezpieczeństwie, zapewnienie im pomocy i przetransportowanie ich w bezpieczne miejsce.

Realizacja zadań w tym zakresie jest zróżnicowana i w zależności od miejsca i charakteru zdarzenia może przebiegać w różnych obszarach w tym: górskim, naziemnym (terenowym), miejskim, powietrzno-morskim.

Akcje ratunkowe w obszarze górskim najczęściej przebiegają w warunkach zimowych, a konkretnie w sytuacjach zagrożenia lawinowego. To wówczas Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR) oraz Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR) odnotowuje najwięcej zgłoszeń związanych z zasypaniem turystów przez lawiny.

W polskich górach często dochodzi do zejścia lawin, na szczęście wiele z tych lawin nie niesie bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia czy życia osób. Kilka z nich jednak pochłonęło życie kilkudziesięciu turystów. Najtragiczniejszą lawiną w Polsce była ta, która zeszła w Białym Jarze w Karkonoszach, 20 marca 1968 r. Porwała ona i zabiła 19 osób w tym: 13 Rosjan, 4 obywateli NRD i dwoje Polaków. W akcji ratunkowej uczestniczyło około 1100 osób, tj. ratownicy Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, ratownicy czescy, wojsko oraz wielu ochotników<sup>49</sup>. Akcja ratunkowa trwała 15 dni. W pierwszym dniu akcji odkopano dziesięć osób, a ostatniego dnia spod śniegu wydobyto ostatnią osobę.

28 stycznia 2003 r. miała miejsce kolejna lawina, która zeszła ze zbocza Rysów w Tatrach i porwała grupę licealistów z Tychów. W wyniku tej lawiny przysypanych zostało 9 osób, z których tylko jedna osoba przeżyła, a 7 licealistów i opiekuna nie udało się uratować. Masy spadającego śniegu były tak ogromne, że czoło lawiny załamało lód na Czarnym Stawie i pogrzebało w nim większość ofiar. Większość z nich udało się dopiero odnaleźć po kilku miesiącach<sup>50</sup>.

Przykłady te pokazują, m.in., jak na przestrzeni dekad zmieniał się system powiadamiania o możliwości wystąpienia zagrożenia na danym obszarze. W 1968 r. turyści, którzy zginęli zasypani lawiną, nie byli świadomi zagrożenia. Dziś na stronach portali internetowych można sprawdzić prognozę pogody, stopień zagrożenia lawinowego. Komunikaty są na tyle dokładne, że możemy być ostrzeżeni o potencjalnym wystąpieniu zagrożenia niemalże co do minuty. Jak słyszymy w mediach, wśród turystów zdających sobie sprawę z zagrożenia, są również osoby zupełnie nierozsądne i wbrew wielu komunikatom podejmują nieodpowiedzialne decyzje. Identyfikacja zwłok po kilku miesiącach przebywania w różnych warunkach atmosferycznych, przez osoby najbliższe, niejednokrotnie staje się niemożliwa. Brak dokumentów potwierdzających tożsamość, niemożliwość zidentyfikowania po ubraniu oraz brak przedmiotów osobistych powoduje, że potwierdzenie tożsamości danej osoby nie jest w pełni możliwe.

<sup>49</sup> <https://podroze.onet.pl/ciekawe/najtragicznieszy-wypadek-w-polskich-gorach-lawina-w-bialym-jarze/994r82k> (data dostępu: 3.01.2026 r.).

<sup>50</sup> <https://tvn24.pl/krakow/tatry-20-lat-temu-lawina-porwala-grupe-licealistow-z-tychow-ktorzy-chcieli-zdobyc-rysy-zginelo-osiem-osob-st6685512> (data dostępu: 3.01.2026 r.).

Dokonać tego można jedynie poprzez przeprowadzenie identyfikacji biometrycznej, najczęściej poprzez badania DNA.

Działania poszukiwawczo-ratownicze obejmują swym zakresem w głównej mierze obszary naziemne (terenowe), a przede wszystkim dotyczą osób zaginionych w lasach, na polach lub innych obszarach niezurbanizowanych. Wykorzystuje się w nich często specjalistyczne psy poszukiwawcze, drony, jak również mapowanie GPS. Obecnie na rynku występuje wiele aplikacji, dzięki którym łatwo jest określić lokalizację osób przemieszczających się w danym terenie. Rozbudowane systemy teleinformatyczne pozwalają na bardzo dokładne określenie miejsca przebywania osoby za pomocą sygnału GPS. Niejednokrotnie można przeczytać w portalach społecznościowych, czy też zobaczyć relacje w mediach, że służby ratownicze odnalazły oddalone z miejsca zamieszkania dzieci, grupę grzybiarzy, czy też turystów, którzy stracili orientację w lesie. Sygnał GPS jest jednym z podstawowych narzędzi w rękach służb, które odpowiadają za nasze bezpieczeństwo.

Działania poszukiwawczo-ratownicze dotyczą również ratownictwa miejskiego (USAR), które koncentruje się w obszarach zurbanizowanych o gęstej zabudowie, rozwiniętej infrastrukturze z dużą liczbą ludności pracującej. Działania te dotyczą w głównej mierze miejsc po katastrofach budowlanych, trzęsieniach ziemi lub wybuchach.

Słyszy się, że w wielu krajach świata często dochodzi do katastrof budowlanych. Konstrukcje mostów, wiaduktów, hal widowiskowo-sportowych, dworców kolejowych, dworców lotniczych, czy też konstrukcje budowli użyteczności publicznej oraz domów mieszkalnych ulegają zawaleniom. Za przykład może posłużyć katastrofa budowlana na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich, która miała miejsce 28 stycznia 2006 r. podczas ogólnopolskiej wystawy gołębi pocztowych. W czasie katastrofy w hali znajdowało się około 700 osób, zwiedzających i wystawców. W jej wyniku zginęło 65 osób, a ponad 170 zostało rannych<sup>51</sup>. Również w takich przypadkach zastosowanie biometrii wiąże się z możliwością szybkiego udzielenie pomocy poprzez szybką weryfikację osób. W sytuacjach zagrożenia życia, takich jak wspomniane katastrofy budowlane czy wypadki masowe, szybka identyfikacja ofiar i poszkodowanych jest kluczowa dla zapewnienia im odpowiedniej pomocy medycznej i informowania rodzin.

Działanie w obszarze powietrzno-morskim służb ratowniczo-medycznych w Polsce obejmuje poszukiwania i ratowanie osób na morzu. System ratownictwa powietrzno-morskiego w Polsce jest kompleksowy i oparty na współpracy wielu wyspecjalizowanych jednostek, w tym Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa (SAR) oraz wydzielone siły Marynarki Wojennej RP, co pozwala na szybkie i skuteczne reagowanie w sytuacjach zagrożenia życia na Morzu

<sup>51</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa\\_budowlana\\_na\\_%C5%9A%C4%85sku\\_\(2006\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa_budowlana_na_%C5%9A%C4%85sku_(2006))

Bałtyckim i w polskiej przestrzeni powietrznej nad morzem. System ten działa w oparciu o międzynarodowe konwencje morskie i lotnicze.

Głównym podmiotem organizującym i kierującym akcjami ratowniczymi w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) jest Państwowa Straż Pożarna (PSP). Współdziała ona z innymi służbami i organizacjami, takimi jak Policja, Ochotnicza Straż Pożarna (wiele jednostek OSP posiada własne, wyspecjalizowane grupy poszukiwawczo-ratownicze), Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, czy też Fundacja ITAKA, która wspiera poszukiwania osób zaginionych.

W działaniach poszukiwawczo-ratowniczych coraz większe znaczenie odgrywają bezałogowe statki powietrzne potocznie zwane dronami. Wykorzystanie ich pozwala szybko i skutecznie dostarczyć cennych informacji oraz pozyskać dane z trudno dostępnych obszarów. Specjalistyczne oprogramowanie do poszukiwania i ratownictwa z drona pozwala efektywnie wykorzystać dane pozyskane z bezałogowych statków powietrznych. Podstawą przy prowadzeniu działań poszukiwawczo-ratowniczych z użyciem dronów jest technologia termowizyjna. Kamera termowizyjna umieszczona na dronie działa na zasadzie detekcji promieniowania podczerwonego, które jest emitowane przez ciała w postaci ciepła. W kontekście poszukiwań i ratownictwa, kamera termowizyjna jest szczególnie użyteczna do lokalizacji osób zaginionych w nocy, w trudnych warunkach widoczności lub w terenach z gęstą roślinnością, gdzie tradycyjne kamery mogą być mniej skuteczne<sup>52</sup>.

Biometria w działaniach poszukiwawczo-ratowniczych skupia się głównie na technologiach wykrywania ciepła (termowizja) i lokalizacji osób (GPS) w celu szybkiego odnalezienia zaginionych.

Biometria mogłaby wspierać działania ratownicze poprzez identyfikację osób zaginionych lub rannych, które nie są w stanie podać swoich danych. Dostęp do scentralizowanych baz danych biometrycznych mógłby przyspieszyć proces niesienia pomocy i informowania rodzin. Problem w tym, że o ile mamy urządzenia do pobierania i przetwarzania danych biometrycznych, to nie ma w Polsce baz z danymi biometrycznymi.

## Zarządzanie granicami i migracjami

Zarządzanie granicami i migracjami obejmuje kontrolę przepływu osób, towarów i informacji przez granice państwowe, przy jednoczesnym zarządzaniu legalną i nielegalną migracją, ochroną uchodźców i azylantów. W tym celu

<sup>52</sup> <https://enterprise.dilectro.pl/oprogramowanie-niezbedny-element-podczas-poszukiwan-i-ratownictwa-z-dronow/> (data dostępu: 29.12.2025 r.).

wykorzystuje się działania służb, stosuje się rozwiązania legislacyjne i technologiczne oraz współpracę międzynarodową.

Państwa Unii Europejskiej cały czas narażone są na zagrożenia terrorystyczne. Próby nielegalnego przekraczania granicy, czy wreszcie napływ do UE tysięcy imigrantów spowodowały, że zaistniała konieczność wprowadzenia systemów, które pozwolą na większą kontrolę osób pochodzących z państw trzecich. Wdrażane nowoczesne systemy oparte są przede wszystkim na danych alfanumerycznych oraz na danych biometrycznych (wizerunku twarzy, odcisków linii papilarnych). Powiązanie tych danych w systemach usprawni proces kontroli granicznej, przyczyni się do wykrywania osób podszywających się pod osoby, których tożsamość została skradziona, czy wreszcie pozwoli na kontrolę osób, których dozwolony czas pobytu został przekroczony<sup>53</sup>.

Problem nielegalnej migracji w Polsce zaczął się pogłębiać z chwilą wybuchu wojny na Ukrainie. Duża ilość osób próbuje każdego dnia przedostać się z terenów Białorusi na teren państwa polskiego na sfałszowanych lub cudzych dokumentach. Znajdujące się w warstwie elektronicznej paszportu czy dowodu osobistego odciski linii papilarnych oraz wizerunek twarzy pozwalają za pomocą czytników biometrycznych zweryfikować, czy dany dokument należy do osoby, która się nim posługuje. Wspomniane dane biometryczne są obecnie standardem w dokumentach potwierdzających tożsamość. Cały ten proces usprawnia kontrolę graniczną i zapobiega fałszerstwom tożsamości, co jest istotne w kontekście bezpieczeństwa państwa.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

- Czajka A., Pacut A., *Biometria tęczówki oka*, „Techniki Komputerowe. Biuletyn Informacyjny” nr 1, 2002, Warszawa 2002.
- Czaplicki K., *Dokumenty tożsamości. Jawność i bezpieczeństwo*, Warszawa 2016.
- Hołyst B., *Biometria – stan aktualny i perspektywy*, [w:] B. Hołyst, J. Pomykała, *Podpis elektroniczny i biometryczne metody identyfikacji*, Warszawa 2010.
- Jain A.K., Flynn P., Ross A.A. (red.), *Handbook of biometrics*, Springer, 2008.
- Jaroszewska-Choroś D., *Biometria aspekty prawne*, Gdańsk 2016.
- Kuptel D., *Systemy EES i ETIAS – bramą do bezpiecznej Europy*, „Człowiek i dokumenty” nr 66, 2022.
- Marucha-Jaworska M., *Podpisy elektroniczne, biometria, identyfikacja elektroniczna. Elektroniczny obrót prawny w społeczeństwie cyfrowym*, Warszawa 2015.

---

<sup>53</sup> D. Kuptel, *Systemy EES i ETIAS – bramą do bezpiecznej Europy*, „Człowiek i dokumenty” nr 66, 2022, s. 44.



Mateusz CHYRCHEL

---

# WYKORZYSTANIE SZTUCZNEJ INTELIGENCJI DO KRADZIEŻY DANYCH OSOBOWYCH – ANALIZA I KIERUNKI PRZECIWDZIAŁANIA

## 1. SZTUCZNA INTELIGENCJA W KONTEKŚCIE DANYCH OSOBOWYCH

Dynamiczny rozwój technologii informacyjnych w ostatnich dekadach stał się jednym z kluczowych czynników kształtujących współczesne społeczeństwo i gospodarkę. W szczególności znaczącą rolę w tej transformacji odgrywa sztuczna inteligencja (*Artificial Intelligence* – AI), która przestaje być jedynie elementem teoretycznych badań informatycznych, a staje się narzędziem o wymiernym wpływie na życie codzienne, administrację publiczną, biznes oraz bezpieczeństwo cyfrowe. Jak podkreślają Russel i Norvig „sztuczna inteligencja stanowi próbę stworzenia systemów, które potrafią uczyć się rozumować i działać w sposób inteligentny”<sup>1</sup>.

AI jest obecnie wykorzystywana w niemal każdym sektorze gospodarki – od finansów i medycyny, przez transport, aż po media i administrację publiczną. Systemy oparte na uczeniu maszynowym (*machine learning*), sieciach neuronowych czy przetwarzaniu języka naturalnego (NLP) pozwalają na analizę ogromnych zbiorów danych i podejmowanie decyzji z niespotykaną dotąd szybkością<sup>2</sup>. Ta zdolność do przetwarzania informacji niesie jednak za sobą również znaczące ryzyka, zwłaszcza w kontekście prywatności i bezpieczeństwa danych osobowych.

Wraz z rosnącymi możliwościami technologicznymi obserwuje się także coraz częstsze przypadki wykorzystywania sztucznej inteligencji w celach niezgodnych z prawem. AI wspiera cyberprzestępców w automatyzacji działań, podnoszeniu

---

<sup>1</sup> S. Russell, P. Norvig, *Artificial Intelligence: A Modern Approach*, Pearson, New York 2022.

<sup>2</sup> E. Alpaydin, *Machine Learning: The New AI*, MIT Press, Cambridge 2021.

jakości socjotechniki oraz w wytwarzaniu materiałów typu *deepfake*, które mogą służyć do podszywania się lub wymuszeń<sup>3</sup>. Raporty ENISA wskazują, że generatywna AI sprzyja tworzeniu bardziej wiarygodnych komunikatów socjotechnicznych, co zwiększa skuteczność *phishingu* i oszustw opartych na manipulacji, ENISA prognozuje, „w przyszłości spodziewamy się bardziej ukierunkowanych ataków socjotechnicznych wykorzystujących technologię opartą na sztucznej inteligencji”<sup>4</sup>.

Jednym z najpoważniejszych skutków tych zjawisk jest kradzież danych osobowych – proces, w którym sztuczna inteligencja może odgrywać zarówno rolę narzędzia analitycznego, jak i środka ułatwiającego nadużycia. Dane osobowe, stanowiące podstawowy zasób współczesnego społeczeństwa informacyjnego, są nie tylko elementem identyfikacji jednostki, ale także walutą cyfrowego świata<sup>5</sup>. Ich nieuprawnione pozyskanie może prowadzić kradzieży tożsamości, wyłudzeń finansowych, przejęć kont czy dezinformacji.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera analiza obowiązujących regulacji prawnych i inicjatyw ochronnych. W Unii Europejskiej centralną rolę odgrywa Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych (RODO), które ustanawia ramy prawne dla przetwarzania danych osobowych w sposób zgodny z zasadami przejrzystości i bezpieczeństwa<sup>6</sup>. Uzupełniają je nowe akty, takie jak Dyrektywa NIS2 dotycząca bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych, Rozporządzenie DORA w sektorze finansowym<sup>7</sup> oraz Rozporządzenie AI Act, wprowadzające ramy dla systemów AI oparte na klasyfikacji ryzyka<sup>8</sup>.

Ochrona danych osobowych w erze sztucznej inteligencji nie jest wyłącznie problemem prawnym, lecz także technologicznym i społecznym. Floridi wskazuje, że postęp w dziedzinie technologii informacyjnych i AI wymaga równoległego rozwoju koncepcji odpowiedzialności i zaufania, ponieważ technologie te ingerują w strefę prywatności i relacji społecznych<sup>9</sup>. Niezbędne jest więc opracowanie zintegrowanego podejścia, które obejmuje zarówno środki techniczne (np. szyfrowanie, kontrola dostępu, mechanizmy DLP), jak i edukację użytkow-

<sup>3</sup> Europol, Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA), 2023.

<sup>4</sup> ENISA *Threat Landscape 2023 – Emerging Trends in AI-Driven Cyber Threats*, European Union Agency for Cybersecurity, ENISA 2023.

<sup>5</sup> J. Nowak, *Ochrona danych osobowych w dobie sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2022.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO), Dz.U. L 119 z 4.05.2016.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego, Dz.U.UE.L.2022.333.1 z 16.01.2023.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji (AI Act).

<sup>9</sup> L. Floridi, *The Ethics of Artificial Intelligence*, Oxford University Press, Oxford 2019.

ników oraz odpowiednie mechanizmy prawne<sup>10</sup>. Podjęta tematyka ma charakter interdyscyplinarny, łącząc zagadnienia informatyki, prawa i bezpieczeństwa danych. Jej znaczenie wynika z faktu, że w miarę postępu technologicznego równowaga między innowacyjnością a ochroną prywatności staje się jednym z kluczowych wyzwań XXI wieku. Zagadnienie to jest szczególnie istotne dla bezpieczeństwa państwa i ochrony ludności, gdyż masowe wyłudzenia i kradzieże danych wpływają na zaufanie do usług cyfrowych oraz mogą prowadzić do realnych strat społecznych i ekonomicznych.

Sztuczna inteligencja obejmuje zbiór metod obliczeniowych służących do rozwiązywania problemów, które w ujęciu potocznym wymagają „inteligencji”, takich jak rozumienie języka, analiza obrazu, uczenie się na podstawie doświadczenia czy podejmowanie decyzji w warunkach niepewności. W praktyce większość wdrożeń ma charakter tzw. wąskiej AI (*narrow AI*), czyli systemów wyspecjalizowanych w konkretnym zadaniu, działających na podstawie danych i wytrenowanych modeli.

Rozwój AI przebiegał falami. Po okresie systemów regułowych i eksportowych nastąpił wzrost znaczenia uczenia maszynowego, w którym model jest dopasowany do danych treningowych. Kolejnym przełomem było uczenie głębokie, wykorzystujące wielowarstwowe sieci neuronowe i umożliwiające skok jakościowy w rozpoznawaniu mowy, obrazów czy tłumaczeniu maszynowym. Postęp ten był wspierany przez dostęp do dużych zbiorów danych oraz rozwój infrastruktury obliczeniowej (GPU, chmura).

W ostatnich latach szczególną rolę odgrywa generatywna AI. Modele te potrafią tworzyć nowe treści: tekst, obraz, dźwięk i wideo. Z perspektywy cyberbezpieczeństwa oznacza to możliwość wytwarzania realistycznych komunikatów i materiałów podszywających się pod osoby lub instytucje (*deepfake*), a także automatyzacji komunikacji z ofiarą. Jednocześnie te same mechanizmy mogą wspierać obronę, np. poprzez analizę anatomii lub automatyzację klasyfikacji incydentów.

Z uwagi na *dual-use* charakter technologii AI analiza zagrożeń nie powinna ograniczać się do opisu narzędzi. Istotny jest kontekst organizacyjny: jakie dane są przetwarzane, w jakich procesach, kto ma do nich dostęp, jak przebiega weryfikacja tożsamości oraz jakie są kanały kontaktu z klientem/obywatelem. W wielu incydentach słabym ogniwem nie jest sam algorytm, lecz luka w procedurach lub nadmierne zaufanie do przekazu.

Współczesne organizacje wykorzystują AI do automatyzacji procesów opartych na danych: od segmentacji klientów, przez wykrywanie nadużyć, po analizę

<sup>10</sup> L. Floridi, *The 4th Revolution: How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, Oxford 2014.

dokumentów. W finansach modele uczą się wykrywać podejrzone transakcje, w medycynie wspierają analizę obrazów diagnostycznych, a w administracji publicznej automatyzują obsługę zgłoszeń i wniosków. Wspólnym mianownikiem tych zastosowań jest konieczność przetwarzania dużych wolumenów danych, często obejmujących dane osobowe.

Rozwiązania AI są również wdrażane jako narzędzia komunikacji: chatboty na stronach instytucji, asystenci głosowi w call center czy automatyczne systemy powiadomień. Zwiększa to wygodę użytkowników, ale powoduje, że dane osobowe (np. imię, numer telefonu, numer klienta) pojawiają się w nowych kanałach i logach, które muszą być zabezpieczone zgodnie z zasadą integralności i poufności.

W cyberbezpieczeństwie AI jest wykorzystywane do detekcji anomalii i korelacji zdarzeń, co może wspierać identyfikację nietypowych logowań, prób masowego pobierania danych czy działań kont uprzywilejowanych. NIST wskazuje jednak, że zarządzanie ryzykiem wymaga monitorowania cyklu życia, modelu, kontroli jakości danych i jasnych odpowiedzialności, ponieważ modele mogą się „starzeć” (model drift) lub generować błędy w nowych warunkach<sup>11</sup>.

Z perspektywy ochrony danych osobowych krytyczne jest kontrolowanie tego, jakie dane są wprowadzane do narzędzi AI, gdzie są przechowywane, jak długo i kto ma do nich dostęp. Szczególnie ryzykowane jest korzystanie z publicznych usług generatywnej AI do przetwarzania dokumentów zawierających dane osobowe bez anonimizacji lub bez rozwiązań klasy enterprise.

W tym kontekście przez rozwiązania klasy enterprise należy rozumieć takie warianty narzędzi i usług AI, które są projektowane do zastosowań organizacyjnych i zapewniają podwyższony poziom kontroli nad przetwarzaniem informacji. Obejmują one zazwyczaj mechanizmy zarządzania tożsamością i uprawnieniami użytkowników, możliwość audytu operacji wykonywanych na danych oraz narzędzia pozwalające określać zasady przechowywania i usuwania danych (retencji). Uzupełnieniem tych funkcji są zabezpieczenia techniczne, takie jak szyfrowanie i izolacja danych klientów, a także gwarancje o charakterze umownym (np. umowa powierzenia przetwarzania) i większa transparentność dotycząca miejsca przetwarzania danych oraz udziału podwykonawców. W rezultacie rozwiązania tego typu mogą ułatwiać spełnianie wymogów RODO, choć sama deklaracja „enterprise” nie przesądza o zgodności i powinna być każdorazowo weryfikowana w dokumentacji oraz warunkach świadczenia usługi.

RODO definiuje dane osobowe jako „wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej”. Identyfikacja może nastę-

---

<sup>11</sup> NIST, Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0), NIST AI 100-1, 2023.

pować bezpośrednio (np. imię i nazwisko, numer dokumentu), jak i pośrednio, poprzez identyfikatory internetowe, dane lokalizacyjne czy zestaw cech, które w połączeniu pozwalają odróżnić osobę od innych<sup>12</sup>.

W praktyce organizacje przetwarzają szerokie spektrum danych (dane identyfikacyjne i kontaktowe, dane transakcyjne, dane o zachowaniach w serwisie internetowym) oraz w niektórych sektorach (dane szczególnych kategorii, np. zdrowotne). Dane te stanowią zasób ekonomiczny, ponieważ umożliwiają personalizację usług, automatyzację decyzji i budowę tożsamości cyfrowej w usługach online.

Wartość danych osobowych jest widoczna także w działalności przestępczej. Dane identyfikacyjne, poświadczenia logowania i dane kontaktowe są wykorzystywane do przejęć kont (*Account Takeover*), oszustw finansowych i dalszego targetowania<sup>13</sup> ofiar. Europol zwraca uwagę, że skradzione dane stają się „paliwem” dla kolejnych nadużyć, a rynek podziemny umożliwia ich sprzedaż i łączenie w większe pakiety<sup>14</sup>.

Z punktu widzenia ochrony ludności szczególnie istotne są masowe kampanie wyłudzeń. Mogą one dotyczyć osób o różnym poziomie kompetencji cyfrowych, a skutki (utrata środków, stres, utrata zaufania do instytucji) mają wymiar społeczny. Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym staje się więc elementem budowania odporności państwa i społeczeństwa na współczesne zagrożenia.

Automatyzacja przetwarzania danych osobowych zwiększa efektywność, ale wprowadza nowe ryzyka. Do najważniejszych należą eskalacja skutków pojedynczego błędu konfiguracji, utrata przejrzystości procesu decyzyjnego, ryzyko profilowania oraz błędy wynikające z jakości danych wejściowych. RODO zwraca uwagę na zautomatyzowane podejmowanie decyzji i profilowanie, wskazując na potrzebę szczególnej ostrożności, gdy decyzje wywołują istotne skutki dla osób, których dane dotyczą<sup>15</sup>.

W kontekście narzędzi generatywnych zagrożeniem jest niezamierzone ujawnienie danych. Może ono wynikać z błędu technicznego lub z działań użytkowników wprowadzających do systemu informacje wrażliwe. Przykładem ryzyka

---

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679(RODO) z dnia 27 kwietnia 2016 r. art. 4 pkt 1 (definicja danych osobowych).

<sup>13</sup> Targetowanie (ang. *targeting*) – celowe wytypowanie i selekcja konkretnych osób lub grup na podstawie określonych kryteriów (np. wieku, miejscu pracy, wykształceniu) oraz kierowanie do nich dopasowanych działań, komunikatów lub ataków.

<sup>14</sup> Europol, *Steal, deal and repeat – How cybercriminals trade and exploit your data*, Internet organized Crime Threat Assessment (IOCTA) 2025, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2025.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679(RODO) z dnia 27 kwietnia 2016 r.

po stronie dawcy był incydent związany z usługą ChatGPT w marcu 2023 r., gdy część użytkowników mogła zobaczyć elementy historii czatu innych osób, a w odniesieniu do niektórych subskrybentów, pewne dane rozliczeniowe<sup>16</sup>.

Istnieją również ryzyka specyficzne dla bezpieczeństwa AI, takie jak możliwość „wycieku” informacji poprzez zachowanie modelu, błędne odpowiedzi wprowadzające w błąd użytkownika (*hallucinations*) czy podatność na manipulację danymi wejściowymi. W praktyce organizacje powinny traktować systemy AI jako element infrastruktury przetwarzania danych, który wymaga takich samych środków bezpieczeństwa jak bazy danych kontroli dostępu, monitoringu, testów i audytów.

Z punktu widzenia zagrożeń zewnętrznych AI istotnie zwiększa skuteczność ataków polegających na podszywaniu się. Jeżeli procedury identyfikacji klienta/obywatela opierają się na łatwych do odtworzenia danych (np. imię, data urodzenia), sprawcy mogą je pozyskać z wycieków lub OSINT, a następnie wspierając się AI, prowadzić bardziej przekonującą komunikację. Odpowiedzią powinna być weryfikacja wieloskładnikowa i ograniczenie zaufania do jednego kanału.

## 2. KRADZIEŻE DANYCH OSOBOWYCH Z WYKORZYSTANIEM SZTUCZNEJ INTELIGENCJI

Kradzież danych osobowych może być realizowana wieloma metodami, które w praktyce często występują łącznie. Do klasycznych sposobów należą *phishing* i inne formy socjotechniki, złośliwe oprogramowanie kradnące poświadczenia, wykorzystywanie podatności aplikacji internetowych, błędy konfiguracji środowisk chmurowych, a także nieuprawniony dostęp wewnętrzny (*insider*).

Najczęstszym mechanizmem jest wyłudzenie poświadczeń lub danych identyfikacyjnych poprzez podszywanie się pod zaufaną instytucję. Z punktu widzenia cyberprzestępców atak ten jest tani, skalowany i często skuteczny. W warunkach polskich *phishing* był w 2024 r. najczęściej zgłaszanym incydentem obsługiwanym przez CERT Polska, co pokazuje, że socjotechnika pozostaje głównym wektorem zagrożeń. MITRE ATT&CK wskazuje, że „Wszystkie formy *phishingu* stanowią elektronicznie realizowaną inżynierię społeczną”<sup>17</sup>.

W wielu przypadkach pozyskanie danych osobowych jest jedynie etapem. Dane mogą zostać użyte do przejęcia konta, do dalszego podszywania się lub do wyłudzeń w instytucjach, które opierają weryfikację na podstawowych

<sup>16</sup> OpenAI, March 20 ChatGPT outage: Here’s what happened, 24.03.2023 r.

<sup>17</sup> *Analiza bezpieczeństwa polskiego Internetu w 2024 roku*, CSIRT NASK/CERT Polska, gov.pl. 25.04.2025 r. <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/analiza-bezpieczenstwa-polskiego-internetu-w-2024-roku> (data dostępu: 30.12.2025 r.).

danych. Oznacza to, że przeciwdziałanie nie może ograniczać się do ochrony baz danych, lecz powinno obejmować całe procesy (obsługę klienta, procedury resetu haseł, rekrutację, komunikację wewnętrzną i zewnętrzną).

Sztuczna inteligencja wzmacnia przede wszystkim metody oparte na komunikacji z człowiekiem. Generatywne modele językowe podnoszą jakość wiadomości *phishingowych*, eliminują błędy językowe, umożliwiają szybkie tworzenie wielu wariantów treści oraz dopasowanie stylu do konkretnej grupy docelowej. Ułatwia to także ataki prowadzone w wielu językach, co zwiększa zasięgi kampanii.

Drugim obszarem jest podszywanie się w kanałach głosowych i wideo. Narzędzia syntezy mowy mogą naśladować barwę i sposób mówienia, a *deepfake* wideo umożliwia imitację wizerunku. Może to wspierać *vishing* (wyludzenia telefoniczne), próby przejęcia kont poprzez helpdesk, a także oszustwa w procesach biznesowych, gdy pracownik reaguje na „pilne” polecenie przełożonego.

AI wspiera również rozpoznanie (rekonesans). Analiza publicznie dostępnych danych (OSINT) pozwala profilować ofiarę, identyfikować jej relacje oraz dobrać pretekst, który zwiększa wiarygodność kontaktu. Zautomatyzowanie tego etapu przyspiesza przygotowanie ataków ukierunkowanych (*spear phishing*), a w połączeniu z generatywnym tekstem ułatwia przygotowanie komunikatów sprawiających wrażenie „osobistych”.

Odrębną kategorią ryzyka jest niekontrolowane użycie narzędzi AI wewnątrz organizacji. Wprowadzanie do publicznych usług generatywnej AI danych osobowych z dokumentów, korespondencji lub baz może prowadzić do naruszeń poufności. Z tego powodu przeciwdziałanie powinno obejmować także system polityczny i kontrolę użycia AI (*governance*) oraz mechanizmy DLP.

Studia przypadków stanowią praktyczne dopełnienie rozważań teoretycznych i pozwalają uchwycić, jak opisane wcześniej mechanizmy zagrożeń funkcjonują w realnych warunkach organizacyjnych. W kontekście ochrony danych osobowych oraz cyberbezpieczeństwa szczególnie istotne jest to, że incydenty rzadko wynikają wyłącznie z „awarii technologii”, częściej są konsekwencją zbiegu kilku czynników, podatności procesowych, błędów w konfiguracji, niewystarczającej weryfikacji tożsamości, presji czasu, a także niewłaściwego doboru narzędzi lub modelu ich użycia. Analiza przypadków umożliwia więc nie tylko opis zdarzenia, lecz przede wszystkim identyfikację elementów, które zwiększyły podatność organizacji na atak lub ujawnienie danych, oraz wskazanie działań ograniczających ryzyko w przyszłości.

Dobór przedstawionych przykładów ma charakter celowy i obejmuje trzy uzupełniające się perspektywy. Po pierwsze, pokazano incydent wykorzystujący generatywną AI do podszywania się (*deepfake*) w kanale wideo, co ilustruje rosnącą wiarygodność ataków opartych na manipulacji obrazem i głosem oraz

ich wpływ na procesy decyzyjne w organizacji. Po drugie, omówiono kampanie *phishingowe*, które pozostają jednym z najczęstszych i najbardziej „skalowalnych” sposobów pozyskiwania danych logowania oraz danych identyfikacyjnych, a tym samym punktem wejścia do dalszych nadużyć (np. przejęć kont). Po trzecie, przedstawiono incydent po stronie dostawcy usługi generatywnej AI, podkreślający, że ryzyko dla danych osobowych może wynikać nie tylko z działań sprawców, lecz także z błędów, awarii lub niewystarczających zabezpieczeń w usługach zewnętrznych.

Każde studium przypadku jest analizowane przez pryzmat konsekwencji dla bezpieczeństwa informacji i ochrony danych osobowych, wskazany jest kanał ataku, mechanizm socjotechniczny lub techniczny, potencjalny zakres danych narażonych na ujawnienie oraz elementy organizacyjne, które mogły sprzyjać materializacji ryzyka. Celem tej części nie jest wyczerpujący przegląd wszystkich zdarzeń, lecz wyprowadzenie wniosków użytecznych z perspektywy praktyki, jakie zabezpieczenia i procedury (np. weryfikacja wielokanałowa, zasada „dwóch par oczu”, MFA<sup>18</sup>, minimalizacja danych, ocena ryzyka dostawcy) są adekwatne wobec obserwowanych wzorców ataków i jakie obszary wymagają szczególnej uwagi w środowiskach, w których AI jest wykorzystywana do przetwarzania informacji i wspierania decyzji.

### **Studium przypadku 1: *deepfake* w rozmowie wideo jako mechanizm podszywania się**

W lutym 2024 r. opisano incydent w Hongkongu, w którym pracownik firmy został nakłoniony do wykonania serii przelewów po tym, jak uczestniczył w wideokonferencji z osobami wyglądającymi i brzmiącymi jak kadra kierownicza. Ustalono, że rozmowa była zainscenizowana z użyciem *deepfake* wideo i głosu<sup>19</sup>. Choć celem były środki finansowe, analogiczny mechanizm może zostać użyty do pozyskania danych osobowych, np. list pracowników, danych kadrowych lub dostępu do systemu kadrowo-płacowego w ramach „pilnej kontroli”. Wnioskiem jest konieczność procedur weryfikacji wielokanałowej (*call-back*) oraz zasady „dwóch par oczu” dla działań wrażliwych<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> MFA (ang. *Multi-Factor Authentication*, uwierzytelnienie wieloskładnikowe) – metoda logowania wymagająca potwierdzenia tożsamości co najmniej dwoma niezależnymi czynnikami, np. hasłem oraz kodem z aplikacji/kluczem sprzętowym lub biometrią.

<sup>19</sup> D. Milmo, *UK engineering firm Arup falls victim to £20m deepfake scam*, „The Guardian”, 17.05.2024 r. <https://www.theguardian.com/world/2024/feb/05/hong-kong-company-deepfake-video-conference-call-scam>. (data dostępu: 30.12.2025 r.).

<sup>20</sup> *Arup lost \$25mm in Hong Kong deepfake video conference scam*, „Financial Times”, 17.05.2024 r. <https://www.ft.com/content/b977e8d4-664c-4ae4-8a8e-eb93bdf785ea>. (data dostępu: 30.12.2025 r.).

## Studium przypadku 2: kampanie *phishingowe* w Polsce w 2024 r.

W podsumowaniach CERT Polska wskazano rekordową liczbę zgłoszeń oraz to, że *phishing* był najczęstszym typem incydentu, a sprawcy wykorzystali różne preteksty (dopłaty do paczek, mandaty, subskrypcje, podszywanie się pod instytucje). W przeglądzie kampanii opisano także mechanizmy realizowane przez SMS i komunikatory. W takich atakach celem bywa pozyskanie danych logowania lub danych identyfikacyjnych, które następnie są wykorzystywane do przejęcia kont lub dalszych oszustw. Wniosek praktyczny: obrona musi łączyć mechanizmy techniczne (filtrowanie, blokowanie domen, MFA) i edukację użytkowników<sup>21</sup>.

## Studium przypadku 3: incydent ujawnienia danych w usłudze generatywnej AI

OpenAI opisało błąd z marca 2023 r., który w określonym czasie mógł skutkować ujawnieniem tytułów rozmów z historii czatu innych użytkowników, a w odniesieniu do części subskrybentów, pewnych danych rozliczeniowych. Przypadek ten pokazuje, że ryzyko danych osobowych może wynikać również z awarii lub błędu u dostawcy narzędzia AI. Dla organizacji oznacza to potrzebę oceny dostawcy (*vendor risk*), minimalizacji danych przekazywanych do usług zewnętrznych oraz stosowania rozwiązań enterprise, gdy przetwarzane są dane wrażliwe<sup>22</sup>.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że sztuczna inteligencja nie tworzy zupełnie nowej kategorii kradzieży danych osobowych, lecz w istotny sposób zmienia skalę i dynamikę znanych już ataków. Klasyczne techniki, *phishing*, złośliwe oprogramowanie kradnące poświadczenia, wykorzystywanie podatności aplikacji oraz błędy konfiguracji (w tym środowiskach chmurowych), pozostają podstawą działań cyberprzestępczych. Rola AI polega przede wszystkim na zwiększeniu skuteczności tych metod, obniżaniu kosztów przygotowania ataku, skracaniu czasu potrzebnego na jego realizację, umożliwianiu szybkiego tworzenia wielu wariantów komunikatów oraz podnoszeniu jakości treści kierowanych do ofiar. W konsekwencji organizacje mogą obserwować nie tyle zmianę wektora zagrożeń, ile wzrost tempa i skali kampanii oraz rosnącą trudność w odróżnieniu kontaktu autentycznego od spreparowanego.

<sup>21</sup> *Analiza bezpieczeństwa polskiego Internetu...*, op. cit.

<sup>22</sup> OpenAI, March 20 ChatGPT outage: Here's what happened, 24.03.2023 r.

Z perspektywy ochrony danych osobowych kluczowe jest przy tym to, że kradzież danych rzadko stanowi cel sam w sobie. W praktyce częściej jest etapem prowadzącym do dalszych nadużyć, przejęć kont (*Account Takeover*), obchodzenia procedur odzyskiwania dostępu, wyłudzeń finansowych, a także podszywania się pod instytucje lub pracowników organizacji. Oznacza to, że działania ochronne nie powinny ograniczać się do zabezpieczania pojedynczych zbiorów danych, lecz muszą obejmować całe procesy, w których dane są wykorzystywane do potwierdzania tożsamości oraz autoryzacji działań. Szczególnej uwagi wymagają przy tym procesy pomocnicze, takie jak obsługa klienta, procedury resetu haseł, kanały komunikacji, rekrutacja czy obieg dokumentów, ponieważ to właśnie one bywają wykorzystywane do omińnięcia silniejszych zabezpieczeń technicznych.

Analiza technik opartych na AI wskazuje, że najbardziej widoczne zmiany zachodzą w obszarze komunikacji z człowiekiem. Generatywne modele językowe umożliwiają tworzenie wiadomości *phishingowych* pozbawionych typowych błędów językowych, lepiej dopasowanych do kontekstu organizacyjnego i kulturowego, a także szybciej modyfikowanych w reakcji na działania obronne (np. filtry antyspamowe). Zwiększa to skuteczność zarówno ataków masowych, jak i ukierunkowanych (*spear phishing*), w których szczególne znaczenie ma wrażenie kontaktu „osobistego”. Dodatkowo synteza mowy oraz *deepfake* wideo podnoszą wiarygodność podszywania się w kanałach głosowych i podczas wideokonferencji. Jest to szczególnie istotne w środowiskach pracy rozproszonej, w których część naturalnych mechanizmów weryfikacji (np. szybka konsultacja w miejscu pracy jest osłabiona). W rezultacie AI nie zastępuje socjotechniki, lecz czyni ją bardziej przekonującą oraz łatwiejszą do prowadzenia na większą skalę.

Istotnym elementem współczesnych ataków jest także etap rozpoznania (rekonesansu). Automatyczna analiza publicznie dostępnych informacji (OSINT) ułatwia sprawcom profilowanie ofiary, identyfikowanie jej roli w organizacji oraz dobór pretekstu zwiększającego wiarygodność kontaktu. W praktyce oznacza to, że nawet poprawnie skonfigurowane mechanizmy bezpieczeństwa mogą zostać osłabione przez dobrze przygotowaną manipulację opartą na znajomości realiów organizacji, jej struktury i bieżących procesów. Z tego względu bezpieczeństwo informacji powinno być uwzględnione również w obszarach organizacyjnych i kulturowych, takich jak polityka publikacji danych, standardy komunikacji wewnętrznej oraz zachęcanie do zgłaszania incydentów i wątpliwości.

Nieskrolowane korzystanie z publicznych narzędzi generatywnej AI może prowadzić do ujawniania danych osobowych, gdy użytkownicy wprowadzają

do takich usług fragmenty dokumentów, korespondencji lub zestawień zawierających informacje wrażliwe. Problemu nie należy sprowadzać wyłącznie do kwestii intencji, tego typu zachowania mogą wynikać z chęci usprawnienia pracy i być trudne do wykrycia bez odpowiednich zasad oraz narzędzi kontrolnych. Z perspektywy zarządzania ryzykiem oznacza to potrzebę wdrożenia ładu organizacyjnego (*governance*) dotyczącego użycia AI, w tym jasnych reguł dopuszczalnych zastosowań, wymagań co do anonimizacji oraz mechanizmów ograniczających niekontrolowany przepływ danych (np. DLP<sup>23</sup>).

Zaprezentowane studia przypadków pokazują zróżnicowanie scenariuszy incydentów, które często opierają się na podobnych mechanizmach. Przypadek deepfake w rozmowie wideo uwidacznia podatność procesów decyzyjnych na presję czasu i autorytetu, zwłaszcza gdy kanał komunikacji zwiększa wiarygodność przekazu. Kampanie *phishingowe* w Polsce w 2024 r. potwierdzają natomiast, że ataki socjotechniczne pozostają trwałym elementem krajobrazu zagrożeń, a skuteczna obrona wymaga połączenia mechanizmów technicznych z edukacją oraz procedurami. Z kolei incydent ujawnienia danych po stronie dostawcy usługi generatywnej AI przypomina, że ryzyko dla danych osobowych może wynikać także z błędów lub awarii usług zewnętrznych, co wzmacnia znaczenie oceny dostawców (*vendor risk*) oraz ostrożnego doboru modelu przetwarzania w sytuacji, gdy przetwarzane są dane wrażliwe.

W świetle powyższego kluczowym obszarem działań ochronnych pozostaje weryfikacja tożsamości i ochrona poświadczeń. Ponieważ znacząca część ataków zmierza do uzyskania dostępu, a nie do pozyskania pojedynczego rekordu danych, szczególnego znaczenia nabierają uwierzytelnienie wieloskładnikowe (MFA), odporne procedury odzyskiwania kont, segmentacja uprawnień oraz zasada najmniejszych przywilejów. Równolegle istotne są mechanizmy organizacyjne podnoszące odporność na podszywanie się, weryfikacja wielokanałowa (np. *call-back*), zasada „dwóch par oczu” dla czynności wrażliwych (np. przelewy, eksport danych, zmiany uprawnień), a także jednoznaczne standardy wydawania poleceń związanych z danymi i finansami. Skuteczność zabezpieczeń rośnie zwłaszcza wtedy, gdy procedury ograniczają możliwość działania pod presją i wymagają dodatkowego potwierdzenia dla działań nietypowych lub obciążonych wysokim ryzykiem.

Nie można jednocześnie pomijać znaczenia klasycznych środków technicznych, takich jak filtrowanie i blokowanie złośliwych domen, ochrona poczty oraz

---

<sup>23</sup> DLP (ang. *Data Loss Prevention*) – klasa rozwiązań organizacyjno-technicznych służących do zapobiegania, utracie lub wyciekowi danych, m.in. poprzez identyfikację informacji wrażliwych oraz monitorowanie i blokowanie ich nieuprawnionego przesyłania kopiowania lub udostępniania.

przeglądarek, monitorowanie anomalii logowań i szybkie reagowanie na incydenty. W warunkach rosnącej automatyzacji po stronie sprawców szczególnie istotne staje się skracanie czasu wykrycia i reakcji, a więc ograniczenie okresu, w którym przejęte konto może zostać wykorzystane do eskalacji dostępu lub kradzieży kolejnych danych. W tym sensie zdolność do detekcji i reagowania należy traktować jako element ochrony danych osobowych, a nie wyłącznie jako komponent cyberbezpieczeństwa w wąskim ujęciu.

Podsumowując, AI zwiększa skuteczność kradzieży danych osobowych przede wszystkim poprzez podniesienie wiarygodności socjotechniki, automatyzację przygotowania ataków oraz możliwość podszywania się w nowych kanałach komunikacji. Największe ryzyko dotyczy procesów opartych na zaufaniu do tożsamości rozmówcy lub do treści komunikatu, a także tych, które umożliwiają szybkie wykonanie działań o wysokiej doniosłości (np. eksport danych, nadanie uprawnień, realizacja płatności). Odpowiedź organizacji powinna zatem łączyć środki techniczne, organizacyjne i edukacyjne, od MFA i kontroli dostępu, przez procedury weryfikacji wielokanałowej i zasady zatwierdzania działań wrażliwych, po *governance* użycia AI oraz narzędzia ograniczające niekontrolowany wpływ danych. Takie podejście pozwala traktować ochronę danych osobowych jako proces zarządzania ryzykiem, który musi ewoluować wraz ze zmianą praktyk przetwarzania danych i rozwojem możliwości technologicznych po stronie zarówno obrońców jak i sprawców.

### 3. KIERUNKI PRZECIWDZIAŁANIA KRADZIEŻY DANYCH Z WYKORZYSTANIEM AI

Przeciwdziałanie kradzieży danych osobowych wspieranej przez AI powinno opierać się na modelu wielowarstwowym (*defence-in-depth*). Pierwszą linią obrony jest ochrona tożsamości i dostępu, stosowanie wieloskładnikowego uwierzytelnienia odpornego na *phishing* (np. FIDO2), ograniczenie uprawnień zgodnie z zasadą *least privilege* oraz segmentacja dostępu do systemów zawierających dane osobowe. W praktyce przejęcie konta pocztowego lub konta uprzywilejowanego często prowadzi do eskalacji incydentu.

Drugim obszarem jest zabezpieczenie kanałów komunikacji. Dla poczty elektronicznej istotne są mechanizmy uwierzytelnienia domen (SPF, DKIM, DMARC) oraz filtry *antiphishingowe*. Dla SMS i komunikatorów rośnie rola współpracy z operatorami oraz rozwiązań blokujących znane wzorce oszustw, co było wykorzystywane w działaniach ograniczających *smishing* w 2024 r.<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> *Analiza bezpieczeństwa polskiego Internetu...*, op. cit.

Trzecim elementem jest ochrona danych – szyfrowanie, kontrola eksportu danych, rejestrowanie i monitorowanie dostępu (logowanie), a także rozwiązania DLP (*Data Loss Prevention*) ograniczające kopiowanie danych do nieautoryzowanych miejsc. W kontekście generatywnej AI zaleca się wdrożenie narzędzi i zasad, które blokują przekazywanie danych osobowych do publicznych modeli albo automatycznie je maskują.

Wreszcie ważna jest detekcja i reakcja monitoring anomalii (masowe pobieranie rekordów, nietypowe logowania, gwałtowne zmiany danych), przygotowane procedury IR oraz ćwiczenia. AI może wspierać detekcję, ale decyzje o blokadach i eskalacjach powinny uwzględniać ryzyko fałszywych alarmów i wpływ na ciągłość działań.

RODO nakłada na administratorów i podmioty przetwarzające obowiązek wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, adekwatnych do ryzyka, w celu zapewnienia poufności, integralności i dostępności danych<sup>25</sup>. W praktyce oznacza to konieczność zarządzania ryzykiem, prowadzenia dokumentacji, stosowania zasady minimalizacji danych oraz posiadania procedur reagowania na naruszenia (w tym, gdy wymagane, zgłaszania naruszeń organowi nadzorcemu).

Dyrektywa NIS2 wzmacnia podejście systemowe do cyberbezpieczeństwa w sektorach kluczowych i ważnych, wymagając m.in. wdrożenia środków zarządzania ryzykiem oraz raportowania incydentów. Choć NIS2 nie dotyczy wyłącznie ochrony danych osobowych, to w praktyce wiele naruszeń danych jest konsekwencją incydentów bezpieczeństwa ICT, dlatego wymagania NIS2 wspierają realizację obowiązków wynikających z RODO<sup>26</sup>.

Rozporządzenie AI Act wprowadza ramy dla systemów AI oparte na klasyfikacji ryzyka. Z perspektywy omawianego tematu istotne są m.in. wymagania dotyczące przejrzystości w sytuacjach, gdy użytkownik ma do czynienia z treściami syntetycznymi oraz wymagania dotyczące nadzoru i zarządzania dla systemów wysokiego ryzyka<sup>27</sup>. Regulacja ta nie zastępuje RODO, lecz uzupełnia je, wzmacniając oczekiwanie, że systemy AI będą projektowane i używane w sposób kontrolowalny.

Ponieważ AI wzmacnia przede wszystkim techniki oparte na manipulacji, organizacje powinny wdrażać procedury ograniczające zaufanie do pojedynczego kanału komunikacji. Przykładem są zasady weryfikacji „pilnych” żądań

---

<sup>25</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679(RODO) z dnia 27 kwietnia 2016 r.

<sup>26</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14.12.2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji.

potwierdzenie przez znany numer, weryfikacja tożsamości innym kanałem a także autoryzacja wieloosobowa przy działaniach wrażliwych (np. eksport danych, zmiana danych bankowych, reset kont uprzywilejowanych).

Równolegle konieczna jest edukacja użytkowników. Szkolenia powinny obejmować współczesne formy socjotechniki, w tym dobrze napisane wiadomości, próby wyłudzeń przez telefon oraz ryzyko *deepfake*. Celem jest budowanie nawyku weryfikacji i zgłaszania incydentów, a nie poleganie wyłącznie na intuicyjnej ocenie wiarygodności rozmówcy. W skali państwa i samorządów działania edukacyjne mają znaczenie dla ochrony ludności, ponieważ skutki kradzieży danych i tożsamości dotyczą także osoby szczególnie wrażliwe.

Istotnym elementem *governance* użycia AI jest polityka dopuszczalnych zastosowań, klasyfikacja danych, zasady *anonimizacji*/maskowania oraz wymagania wobec dostawców (umowy, lokalizacja danych, audyt). Wdrożenie takich zasad ogranicza ryzyko niezamierzonych wycieków oraz ułatwia wykazanie zgodności w razie kontroli lub incydentu.

Przeciwdziałanie kradzieży danych osobowych wspieranej przez AI wymaga podejścia zintegrowanego, w którym środki techniczne, organizacyjne i prawne tworzą spójny system ochrony. Sztuczna inteligencja, zwłaszcza generatywna, zwiększa skuteczność ataków przede wszystkim w tych obszarach, gdzie kluczową rolę odgrywa człowiek. W procesach opartych na zaufaniu do treści komunikatu, autorytetu rozmówcy oraz presji czasu. W konsekwencji ochrona danych osobowych nie może ograniczać się do zabezpieczenia pojedynczych zasobów informacyjnych, lecz powinna obejmować cały łańcuch działań, uwierzytelnienie i autoryzację, kanały komunikacji, procedury zatwierdzania operacji, zasady udostępniania informacji oraz przygotowanie do reagowania na incydenty. Szczególnie podatne pozostają te sytuacje, w których pojedyncze przejścia konta (np. pocztowego lub uprzywilejowanego) może uruchomić eskalację zdarzenia i prowadzić do dalszych naruszeń.

W warstwie technicznej uzasadnione jest utrzymanie modelu obrony wielowarstwowej (*defence-in-depth*), ponieważ pojedyncze zabezpieczenie rzadko bywa wystarczające. Największą redukcję ryzyka zapewniają działania dotyczące tożsamości i dostępu. Stosowanie silnego uwierzytelnienia wieloskładnikowego (preferencje w wariantach odpornych na *phishing*, np. FIDO2), ograniczanie uprawnień zgodnie z zasadą minimalnych przywilejów (*least privilege*) oraz segmentacja dostępu do systemów przetwarzających dane osobowe. Wiele incydentów ma charakter sekwencyjny, przejście pozornie „zwykłego” konta umożliwia rozpoznanie środowiska, przechwytywanie komunikacji, inicjowanie resetów haseł i ostatecznie podniesienie uprawnień. Z tego powodu zarządzanie tożsamością należy traktować jako fundament bezpieczeństwa, a nie jedynie jako element pomocniczy.

Drugim obszarem pozostaje zabezpieczenie kanałów komunikacji, które są głównym nośnikiem socjotechniki. W przypadku poczty elektronicznej znaczenie mają mechanizmy uwierzytelnienia domen (SPF, DKIM, DMARC), uzupełnione przez filtry *antypishingowe* i monitorowanie prób nadużyć. W odniesieniu do SMS i komunikatorów rośnie rola współpracy z operatorami oraz rozwiązań ograniczających masowe kampanie. Należy jednak zakładać, że kanały te pozostaną atrakcyjne dla sprawców ze względu na powszechność użycia i bezpośredni charakter kontaktu. W tym kontekście AI zwiększa ryzyko poprzez tworzenie treści dopasowanych językowo i kulturowo, które nie zdradzają się typowymi błędami i coraz częściej sprawiają wrażenie profesjonalnej korespondencji.

Trzecią warstwę stanowi ochrona danych oraz kontrola ich przepływu. Obejmuje to m.in. szyfrowanie, kontrolę eksportu, monitorowanie i rejestrowanie dostępu (logowanie) oraz wdrażanie rozwiązań DLP, ograniczających nieuprawnione kopiowanie lub przesyłanie danych do zewnętrznych lokalizacji. W odniesieniu do narzędzi generatywnej AI szczególne znaczenie ma zmniejszenie ryzyka niezamierzonego ujawnienia danych. Organizacja powinna posiadać zasady i narzędzia, które blokują przekazywanie danych osobowych do publicznych usług lub automatycznie je maskują i anonimizują. Jest to istotne zwłaszcza tam, gdzie pracownicy mogą traktować narzędzia AI jako szybkie wsparcie w analizie dokumentów i korespondencji.

Równolegle organizacja powinna rozwijać zdolności wykrywania i reagowania. Nawet przy dojrzałych zabezpieczeniach należy uwzględniać możliwość incydentu, dlatego konieczne są mechanizmy monitorowania anomalii (np. nietypowe logowania, masowe pobieranie rekordów, gwałtowne zmiany danych), przygotowane procedury reagowania na incydenty (IR<sup>28</sup>) oraz regularne ćwiczenia, obejmujące zarówno wyłudzenia poświadczeń, jak i podszywanie się (w tym z użyciem *deepfake*). AI może wspierać analizę zdarzeń i ustalanie priorytetów alertów, jednak decyzje o blokadach i eskalacjach powinny uwzględniać ryzyko fałszywych alarmów oraz możliwy wpływ na ciągłość działania.

Wymiar prawny pełni rolę ramy odpowiedzialności i standardu należytej staranności. RODO nakłada obowiązek wdrażania środków adekwatnych do ryzyka oraz wymaga, aby administrator i podmiot przetwarzający potrafili wykazać, że zapewniają poufność, integralność i dostępność danych. W praktyce oznacza to ocenę ryzyka, dokumentowanie decyzji, minimalizację danych oraz procedury obsługi naruszeń, w tym, gdy jest to wymagane, zgłaszanie naruszeń

---

<sup>28</sup> IR (ang. *Incident Response*) – zorganizowany proces wykrywania, analizowania i obsługi incydentów bezpieczeństwa, obejmujący m.in. ich zgłoszenie, ograniczenie skutków, usunięcia przyczyn oraz odtworzenie działania systemów i wnioski po incydencie.

organowi nadzorcemu. NIS2 wzmacnia podejście systemowe do cyberbezpieczeństwa w sektorach kluczowych i ważnych, akcentując zarządzanie ryzykiem i raportowanie incydentów, wiele naruszeń danych jest bowiem konsekwencją incydentów bezpieczeństwa ICT. AI Act uzupełnia ten krajobraz regulacyjny, wprowadzając wymagania dotyczące przejrzystości (szczególnie w odniesieniu do treści syntetycznych) oraz nadzoru i zarządzania w przypadku systemów wysokiego ryzyka. Regulacje te nie zastępują się wzajemnie, lecz łącznie tworzą ramy odpowiedzialnego wdrażania i używania AI w środowiskach przetwarzających dane osobowe.

Działania organizacyjne i edukacyjne pozostają równie istotne jak zabezpieczenia techniczne, ponieważ AI wzmacnia przede wszystkim techniki oparte na manipulacji i presji. Z tego powodu organizacje powinny ograniczać zaufanie do pojedynczego kanału komunikacji poprzez procedury weryfikacji „pilnych” żądań (np. *call-back* na znany numer, potwierdzenie innym kanałem) oraz autoryzację wieloosobową przy działaniach wrażliwych (np. eksport danych, zmiana danych bankowych, reset kont uprzywilejowanych). Szkolenia powinny obejmować współczesne formy socjotechniki, w tym *vishing* oraz ryzyko *deepfake*, a ich celem powinno być kształtowanie nawyku weryfikacji i zgłaszania wątpliwości, zamiast polegania na intuicyjnej ocenie wiarygodności rozmówcy.

Spójność tych działań wzmacnia ład organizacyjny użycia AI (*governance*), rozumiany jako zestaw zasad pozwalających kontrolować, w jaki sposób narzędzia AI są wykorzystywane w organizacji. Obejmuje on m.in. politykę dopuszczalnych zastosowań, klasyfikację danych, reguły anonimizacji i maskowania, wymagania wobec dostawców (w tym postanowienia umowne, lokalizację przetwarzania oraz możliwość audytu) oraz kontrolę przepływów danych. Tego rodzaju ramy ograniczają ryzyko niezamierzonych wycieków i jednocześnie ułatwiają wykazanie zgodności w razie kontroli lub incydentu.

Podsumowując, przeciwdziałanie kradzieży danych osobowych wspieranej przez AI powinno być traktowane jako proces ciągły, oparty na ocenie ryzyka i stałym doskonaleniu. Największą redukcję ryzyka przynoszą rozwiązania wzmacniające weryfikację tożsamości i ochronę poświadczeń, uzupełnione przez kontrolę kanałów komunikacji, mechanizmy ograniczające niekontrolowany przepływ danych oraz dojrzałe wykrywanie i reagowanie. Regulacje takie jak RODO, NIS2 i AI Act wzmacniają obowiązek podejścia opartego na ryzyku i wspierają tworzenie ram odpowiedzialnego wdrażania AI. Ostatecznie skuteczność ochrony zależy od spójnego połączenia technologii, procedur i kompetencji ludzi, ponieważ to na styku tych elementów najczęściej dochodzi do incydentów, i tam można osiągnąć największą poprawę odporności organizacji.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że sztuczna inteligencja oddziałuje na zjawisko kradzieży danych osobowych przede wszystkim poprzez zwiększenie skali, szybkości i wiarygodności działań socjotechnicznych. Generatywna AI ułatwia tworzenie przekonujących wiadomości (np. w ramach *phishingu* i *spear phishingu*), a także podszywanie się w kanałach głosowych i wideo, co ogranicza skuteczność tradycyjnych metod polegających na intuicyjnym „rozpoznaniu fałszu” przez człowieka. Wzrost jakości językowej, dopasowanie treści do kontekstu i możliwość automatycznego przygotowania wielu wariantów komunikatów sprawiają, że ataki mogą być prowadzone jednocześnie szeroko (kampanie masowe) i precyzyjnie (działania ukierunkowane na konkretne osoby, role lub procesy w organizacji).

AI najsilniej wzmacnia te etapy łańcucha ataku, które poprzedzają uzyskanie dostępu lub danych, a więc rozpoznanie (rekonesans), przygotowanie pretekstu oraz prowadzenie interakcji z ofiarą. Automatyzacja analizy danych publicznych (OSINT) umożliwia sprawcom szybkie profilowanie celów i dóbr narracji zwiększającej wiarygodność kontaktu. Następnie generatywne modele wspierają „warstwę komunikacyjną” ataku tworzą treści spójne, pozornie profesjonalne i dopasowane do konkretnego kontekstu organizacyjnego. Z punktu widzenia obrony oznacza to, że przewaga nie wynika już wyłącznie z wykrywania technicznych wskaźników złośliwości, lecz w coraz większym stopniu zależy od odporności procesów i mechanizmów weryfikacji tożsamości.

Technologie takie jak *deepfake* czy klonowanie głosu przede wszystkim wzmacniają ataki oparte na autorytecie, pilności i presji (np. polecenia rzekomego przełożonego, „pilne audyty”, „natychmiastowe działania operacyjne”). *Deepfake* nie musi być doskonały technicznie, aby był skuteczny w wielu sytuacjach wystarczające jest wytworzenie krótkiego, wiarygodnego bodźca, który skłoni pracownika do wykonania procedury, ujawnienia danych lub zatwierdzenia czynności w systemie. Dlatego w środowisku organizacyjnym kluczowe stają się zabezpieczenia procesowe, takie jak weryfikacja wielokanałowa (*call-back*) oraz zasada „dwóch par oczu” dla działań wrażliwych. Mechanizmy te ograniczają ryzyko, ponieważ przenoszą ciężar decyzji z subiektywnej oceny wiarygodności rozmówcy na obiektywne reguły postępowania.

Analiza wskazuje, że szczególną wartość dla sprawców mają poświadczenia logowania (w tym dostęp do poczty), dane identyfikacyjne i kontaktowe oraz informacje umożliwiające obejście procedur odzyskiwania dostępu. Pozyskanie tych danych rzadko kończy się na jednorazowym nadużyciu. W praktyce skradzione informacje są wykorzystywane wtórnie do przejęć kont (*Account Takeover*), eskalacji uprawnień, podszywania się pod ofiarę w kolejnych kontaktach, a także do budowy bardziej ukierunkowanych kampanii oszustw. Dane

osobowe stają się w ten sposób zasobem „kumulatywnym” raz ujawnione mogą być łączone z innymi informacjami, wzmacniając skuteczność kolejnych nadużyć oraz wydłużając czas oddziaływania incydentu.

W kontekście działań dających największą redukcję ryzyka, priorytet powinny mieć środki wzmacniające weryfikację tożsamości i ochronę poświadczeń, uzupełnione przez kontrolę procesu i edukację użytkowników. W praktyce oznacza to wdrażanie silnego uwierzytelnienia (preferencyjnie w wariantach odpornych na *phishing*), ograniczanie uprawnień zgodnie z zasadą minimalnych przywilejów, segmentację dostępu oraz monitorowanie anomalii. Równoległe równie istotne jest projektowanie procedur w taki sposób, aby utrudniały działanie pod presją czasu (np. obowiązkowe potwierdzania innym kanałem dla nietypowych żądań, wieloosobowa autoryzacja eksportu danych lub zmian krytycznych). W kontekście narzędzi generatywnej AI szczególnego znaczenia nabierają zasady klasyfikacji informacji, minimalizacja danych oraz mechanizmy ograniczające niekontrolowany przepływ danych (np. rozwiązania DLP), ponieważ część ryzyk wynika nie z ataku zewnętrznego, lecz z niezamierzonego ujawnienia danych przez użytkowników w trakcie codziennej pracy.

Wymiar prawny pełni w tym obszarze rolę nie tylko „minimalnego standardu”, lecz również instrumentu porządkującego odpowiedzialność i wzmacniającego podejście oparte na ryzyku. RODO, NIS2 oraz AI Act tworzą łącznie ramy, które zwiększają oczekiwanie, że organizacje będą wdrażać i wykorzystywać systemy cyfrowe, w tym systemy AI, w sposób kontrolowalny, rozliczalny i adekwatny do ryzyka. W praktyce oznacza to konieczność łączenia działań *compliance*<sup>29</sup> z realnymi mechanizmami bezpieczeństwa dokumentacja i procedury są istotne, lecz nie zastępują kontroli dostępu, monitoringu, testów, oceny dostawców ani ćwiczeń reagowania na incydenty. Jednocześnie rozwój regulacji podkreśla, że ochrona danych osobowych jest elementem szerszej odporności organizacyjnej, a w sektorze publicznym, również komponentem bezpieczeństwa państwa i ochrony ludności, ze względu na skalę i społeczne skutki masowych wyłudzeń.

Wnioski płynące z przeprowadzonej analizy wskazują zatem na potrzebę zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa danych w erze AI. Skuteczność ochrony zależy od spójnego połączenia technologii, procesów i kompetencji ludzi, ponieważ to na styku tych obszarów najczęściej dochodzi do incydentów. Praktycznym rezultatem tej obserwacji jest postulat wzmacniania „twardych”

---

<sup>29</sup> Działania *compliance* (zgodności) – działania organizacji służące zapewnieniu, że jej procesy i systemy są prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, regulacjami, standardami oraz politykami wewnętrznymi, w tym m.in. poprzez ustanawianie procedur, nadzór, dokumentowanie i audyty.

kontroli (uwierzytelnianie, uprawnienia, monitoring, segmentacja) równolegle z budowaniem dojrzałości organizacyjnej jasnych reguł komunikacji, standardów weryfikacji poleceń, kultury zgłaszania incydentów oraz ładu organizacyjnego (*governance*) dotyczącego użycia AI. W tym kontekście szczególnie ważne jest, aby narzędzia AI były wdrażane w sposób zgodny z politykami bezpieczeństwa i ochrony danych, a ich wykorzystanie, zwłaszcza w zakresie dokumentów zawierających dane osobowe, było ograniczane do rozwiązań zapewniających odpowiedni poziom kontroli, audytu i warunków przetwarzania.

Ograniczeniem przeprowadzonych badań jest wykorzystanie głównie źródeł wtórnych (raportów i publicznych opisów przypadków) oraz brak badań empirycznych w jednej, konkretnej organizacji, co ogranicza możliwość ilościowej oceny skuteczności poszczególnych zabezpieczeń w określonym środowisku. Należy również zauważyć, że technologie AI oraz praktyki sprawców rozwijają się dynamicznie, co powoduje, że część obserwowanych technik może szybko ulec modyfikacjom. Z drugiej strony, interdyscyplinarny charakter analizy oraz skupienie na mechanizmach (a nie na pojedynczych narzędziach) pozwalają formułować wnioski o względnie trwałej wartości. Rośnie znaczenie kontroli tożsamości, odporności procesów i ograniczania zaufania do pojedynczego kanału komunikacji.

Kierunkiem dalszych badań mogą być w szczególności analizy empiryczne dotyczące skuteczności szkoleń odpornościowych na *deepfake* i *vishing*, oceny efektywności wdrożeń DLP w kontekście narzędzi generatywnej AI, a także badania nad praktycznymi metodami weryfikacji tożsamości w kanałach zdalnych (w tym nad procedurami minimalizującymi ryzyko „autorytetu” i presji czasu). Warto również rozważyć studia porównawcze dotyczące dojrzałości organizacji w obszarze *governance AI* oraz wpływu wdrażanych regulacji na realne praktyki bezpieczeństwa i ochrony danych.

Podsumowując, sztuczna inteligencja zwiększa skuteczność kradzieży danych osobowych przede wszystkim poprzez podniesienie wiarygodności i skalowalności socjotechniki oraz rozszerzenie możliwości podszywania się w kanałach komunikacji. Odpowiedzią nie może być wyłącznie rozwój narzędzi detekcyjnych, lecz przede wszystkim wzmocnienie mechanizmów tożsamości, procedur weryfikacyjnych oraz kontroli przepływu danych, wsparte edukacją i dojrzałym reagowaniem na incydenty. Utrzymanie równowagi między innowacyjnością a ochroną prywatności pozostaje jednym z kluczowych wyzwań, jednak przedstawione w pracy kierunki przeciwdziałania wskazują, że ryzyko można istotnie ograniczać poprzez konsekwentne podejście oparte na ryzyku, rozliczalności i kontroli procesów, zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

Alpaydin E., *Machine Learning: The New AI*, MIT Press, Cambridge 2021.

*Analiza bezpieczeństwa polskiego Internetu w 2024 roku*, CSIRT NASK/CERT Polska, gov.pl. 25.04.2025 r. <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/analiza-bezpieczenstwa-polskiego-internetu-w-2024-roku> (data dostępu: 30.12.2025 r.).

*ENISA Threat Landscape 2023 – Emerging Trends in AI-Driven Cyber Threats*, ENISA (European Union Agency for Cybersecurity), 2023.

Floridi L., *The 4th Revolution: How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, Oxford 2014.

Floridi L., *The Ethics of Artificial Intelligence*, Oxford University Press, Oxford 2019.

Nowak J., *Ochrona danych osobowych w dobie sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2022.

Russell S., Norvig P., *Artificial Intelligence: A Modern Approach*, Person, New York 2022.



Damian WOŹNIAK

# ROLA I ZASTOSOWANIE BEZZAŁOGOWYCH STATKÓW POWIETRZNYCH NA RZECZ OCHRONY I OBRONY LUDNOŚCI PRZEZ WYBRANE PODMIOTY

## 1. CHARAKTERYSTYKA BEZZAŁOGOWYCH STATKÓW POWIETRZNYCH

Bezzałogowe statki powietrzne (BSP) to urządzenia latające, które wykonują lot bez obecności pilota na pokładzie. Definicja odwołuje się do art. 3 pkt 30 rozporządzenia 2018/1139 Parlamentu Europejskiego i Rady, gdzie dron określany jest jako „każdy statek powietrzny wykonujący operację lub przeznaczony do wykonywania operacji samodzielnie lub będąc pilotowanym zdalnie bez pilota na pokładzie”<sup>1</sup>.

Pilot BSP to każda osoba fizyczna odpowiedzialna za bezpieczne wykonanie lotu, która może sterować bezzałogowym statkiem powietrznym ręcznie lub monitorować autonomiczny lot. Aparatura sterująca obejmuje wszelkie urządzenia i oprogramowanie niezbędne do bezpiecznej eksploatacji BSP. W praktycznym ujęciu wszystkich obowiązujących przepisów, system BSP składa się z kilku kluczowych elementów: statku powietrznego; aparatury sterującej/naziemnej stacji kontroli; łącza danych (komunikacji radiowej); sensorów użytkowych (kamery, moduły pomiarowe, czujniki). Wszystkie elementy muszą spełniać normy i zasady określone przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) (ang. *European Union Aviation Safety Agency*), stano-

---

<sup>1</sup> J. Stasiak, W. Stańczak, *Aktualna regulacja użytkowania dronów w prawie polskim – ocena i postulaty de lege ferenda*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio G (Ius), 2024, 70(2), s. 171–182, tu s. 172. <https://doi.org/10.17951/g.2023.70.2.171-182>

wiące podstawowe warunki bezpiecznego korzystania z bezzałogowych statków powietrznych.

Kolejnym ważnym elementem jest podział na klasy BSP. Wyróżniamy pięć klas (C0, C1, C2, C3, C4) stanowiących podział według:

1. maksymalnej masy startowej (MTOM);
2. prędkości maksymalnej;
3. energii kinetycznej;
4. rozmiaru;
5. możliwości oraz poziom bezpieczeństwa.

Rysunek 1. Schemat regulacji prawa dronowego – kategoria otwarta

KATEGORIA OTWARTA									
Podkategoria	Klasa BSP	Zasady lotów	Waga / Ek / V	Oświetlenie	Zasilanie	Rejestracja	Szkolenie / egzamin	Zdalna identyfikacja	
A1	Własne konstrukcje na użytek prywatny	loty nad ludźmi, NIE nad zgrupowaniami	<250g i V<19m/s	n.d.	n.d.	TAK, jeśli ma czujnik zbierana danych osobowych	NIE	NIE	
	C0 (zabawka)	loty nad ludźmi, NIE nad zgrupowaniami	<250g i V<19m/s	n.d.	n.d.	TAK, jeśli ma czujnik zbierana danych osobowych	NIE	NIE	
	C0	loty nad ludźmi, NIE nad zgrupowaniami	<250g i V<19m/s	n.d.	<24V	TAK, jeśli ma czujnik zbierana danych osobowych	NIE	NIE	
	C1	jedynie niezamierzony lot nad ludźmi skrócony czasowo do minimum	<900g lub <80J, V<19m/s	TAK	<24V	TAK	TAK, online	TAK	
A2	C2	loty min. 30m od ludzi (min. 5m jeśli ma tryb niskiej prędkości)	<4kg, tryb niskiej prędkości <3m/s	TAK	<48V	TAK	TAK, online, uzyskanie certyfikatu kompetencji	TAK	
A3	C3	loty z dala od ludzi, min. 150m od terenów zaludnionych	<25kg, wymiar maks. < 3m	TAK	<48V	TAK	TAK, online	TAK	
	C4	loty z dala od ludzi, min. 150m od terenów zaludnionych	<25kg, brak trybów automat. (=model latający)	NIE	brak danych	TAK	TAK, online	NIE	
	Własne konstrukcje na użytek prywatny	loty z dala od ludzi, min. 150m od terenów zaludnionych	<25kg	NIE	brak danych	TAK	TAK, online	NIE	

GŁÓWNE ZAŁOŻENIA KATEGORII OTWARTEJ:

1. loty VLOS (wyjątek: podążanie za stacją bazową)
2. Maks. odległość od powierzchni ziemi: 120m (z wyjątkiem sztucznych przeszkód)
3. MTOM < 25kg
4. Brak materiałów niebezpiecznych, bez możliwości zrzucania materiałów z BSP

Źródło: <https://www.swiatdronow.pl/>

Bezzałogowe statki powietrzne klasyfikuje się ze względu na rodzaj napędu oraz układ nośny, który determinuje ich charakterystykę operacyjną i zastosowanie:

- a) **Wielowirnikowce** – są to bezzałogowe statki powietrzne wyposażone w kilka wirników rozmieszczonych symetrycznie względem osi konstrukcji. Stanowią one najczęściej wykorzystywaną kategorię BSP ze względu na prostą budowę, intuicyjną obsługę, wysoką manewrowość oraz możliwość utrzymywania stabilnego zawisu. Ich zasadniczym ograniczeniem jest stosunkowo krótki czas

lotu, uzależniony od pojemności i liczby akumulatorów instalowanych na platformie. Start i lądowanie realizowane są w pełni pionowo, co pozwala na operowanie w ograniczonej przestrzeni terenowej.

- b) **Płatowce** – to bezzałogowe statki powietrzne o konstrukcji skrzydłowej, wyposażone w stałe skrzydła oraz układ napędowy w postaci śmigła montowanego najczęściej w przedniej części kadłuba lub pod skrzydłami, analogicznie do klasycznych samolotów. Ich kluczową zaletą jest znacząco wydłużony czas wykonywania misji, wynikający z aerodynamiki konstrukcji, a także możliwość precyzyjnego zaprogramowania trasy lotu i realizowania jej w trybie autonomicznym. Start może być przeprowadzany z ręki operatora lub przy użyciu mobilnych platform startowych. Lądowanie odbywa się zazwyczaj poprzez kontrolowane szybowanie, zwieńczone wypuszczeniem spadochronu, który zapewnia bezpieczne, powolne opadanie i minimalizuje ryzyko uszkodzenia BSP.
- c) **Hybrydowe** – są to bezzałogowe statki powietrzne łączące cechy konstrukcyjne wielowirnikowców oraz płatowców. Wyposażone są w układy umożliwiające pionowy start i lądowanie. Pozwala to na operowanie w ograniczonej przestrzeni terenowej. W fazie lotu poziomego funkcjonują natomiast jak klasyczne płatowce, wykorzystujące siłę nośną skrzydeł do zwiększenia efektywności i wydłużenia czasu misji.
- d) **Śmigłowce** – to bezzałogowe statki powietrzne odwzorowujące konstrukcję tradycyjnych śmigłowców. Ich napęd stanowi zazwyczaj układ dwóch wirników: głównego wirnika nośnego oraz wirnika ogonowego stabilizującego. Charakteryzują się zdolnością do utrzymywania stabilnego zawisu oraz relatywnie długim czasem lotu, co czyni je przydatnymi w misjach wymagających precyzyjnej obserwacji lub operowania nad jednym punktem.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami można wyróżnić trzy kategorie wykonywania operacji powietrznych uwzględniających ryzyko danej operacji:

- a) **kategoria otwarta (Open)** – loty o niskim stopniu ryzyka, w zasięgu wzroku (VLOS), maksymalnie 120 m nad terenem w którym wykonuje się operację;
- b) **kategoria szczególna** – loty o średnim stopniu ryzyka, wykonywane w zasięgu wzroku (VLOS) ale również poza zasięgiem wzroku (BVLOS – po otrzymaniu odpowiedniego zezwolenia oraz przedstawienia planu lotu);
- c) **kategoria certyfikowana** – loty o wysokim stopniu ryzyka, wykonywane w zasięgu wzroku oraz poza nim, wymagające odpowiedniego przeszkolenia oraz licencji na wykonywanie lotów. Kategoria ta uwzględnia operacje specjalne wynikające z zaistniałej sytuacji<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> <https://flystore.pl/>

**DJI Mini 5** jest to bezzałogowy statek powietrzny przeznaczony do działań obserwacyjnych przy użyciu kamery dziennej. Posiada możliwość wykonywania zdjęć z zastosowaniem matrycy 1-calowej CMOS 12 i 50 MP oraz nagrywania filmów w jakości 4K do 120 FPS. Z uwagi na mały rozmiar oraz niską wagę, dron może być przenoszony w małej torbie/plecaku lub większej kieszeni. Aparatura sterująca może występować zarówno w formie kontrolera wyposażonego we wbudowany ekran dotykowy, jak i klasycznego kontrolera pozbawionego wyświetlacza. W przypadku zestawu bez ekranu operator ma możliwość podłączenia urządzenia zewnętrznego – telefonu komórkowego, tabletu lub monitora – które pełni funkcję interfejsu wizualnego i umożliwia ciągły podgląd parametrów lotu oraz transmisji wideo.

**DJI Matrice 4T** jest bezzałogowym statkiem powietrznym przeznaczonym do działań obserwacyjnych zarówno w dzień, jak i w nocy przy użyciu wbudowanej kamery termowizyjnej. Posiada możliwość wykonywania zdjęć przy zastosowaniu matrycy 1/1,3-calowej CMOS 48 MP oraz nagrywania filmów w jakości 4K do 120 FPS. Dron dodatkowo posiada wbudowany dalmierz laserowy o zasięgu pomiaru do 1800 metrów, umożliwiając operowanie w trakcie działań z jak najdokładniejszymi danymi pomiarowymi. Statek powietrzny posiada również kamerę szerokokątną o rozdzielczości 12 MP. Kolejnym atutem jest zastosowanie elementu mapowania i modelowania 3D w trakcie lotu przy użyciu funkcji 3D Smart Capture<sup>3</sup>. Aparatura sterująca opiera się o duży kontroler z wbudowanym ekranem dotykowym. Dron posiada możliwość podłączenia akcesoriów w postaci dodatkowych lamp oraz głośnika.

**DJI Matrice 30T** jest to bezzałogowy statek powietrzny specjalnego przeznaczenia do prowadzenia działań obserwacyjnych w dzień oraz w nocy przy użyciu wbudowanej kamery termowizyjnej. Posiada możliwość wykonywania zdjęć przy zastosowaniu matrycy 1/2-calowej CMOS 48 MP oraz kamery szerokokątnej 12 MP. Dron wyposażony jest w dalmierz laserowy o zasięgu do 1200 metrów. Dzięki klasie ochrony IP55 (pyłoszczelność oraz ochrona przed strumieniami wody z dowolnego kierunku) może operować w trudnych warunkach pogodowych<sup>4</sup>.

**DJI Agras T50** to wielkogabarytowy bezzałogowy statek powietrzny specjalnego przeznaczenia. Z uwagi na główne wykorzystanie tj. wykonywanie oprysków z zamontowanego zbiornika (50 l), poza działaniami komercyjnymi może realizować czynności specjalnego przeznaczenia. Dron wyposażony jest w radar do określania tras, omijania przeszkód, mapowania w czasie rzeczywistym oraz kamerę FPV do prowadzenia bieżącej obserwacji. Dron z uwagi na gabaryty może przenosić duże przedmioty o wadze do 50 kg<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://flystore.pl/>

<sup>4</sup> <https://flystore.pl/>

<sup>5</sup> <https://dji-ars.pl/>

Bezzałogowymi statkami powietrznymi specjalnego przeznaczenia nazywane są platformy, wykorzystywane do realizacji zadań operacyjnych, taktycznych oraz interwencyjnych przez wyspecjalizowane służby państwowe. Przystosowane są do prowadzenia działań w każdych warunkach. Posiadają zaawansowane wyposażenie, adekwatne do specjalizacji danego bezzałogowca oraz charakteru misji, a także zdolność do wysokiej precyzji, niezawodności oraz interoperacyjności z systemami dowodzenia i kierowania<sup>6</sup>.

**System FLYEYE** stanowi taktyczny, bezzałogowy aparat latający (UAV) przeznaczony do realizacji zadań rozpoznania obrazowego, w tym obserwacji działań w czasie rzeczywistym. Platforma umożliwia prowadzenie obserwacji sektorowej oraz patrolowanie wyznaczonych rejonów operacyjnych. Dodatkowo, ze względu na wbudowaną aparaturę, może być wykorzystywany w trakcie operacji poszukiwawczo-ratowniczych (SAR)<sup>7</sup>. Wysoka mobilność zestawu pozwala na osiągnięcie gotowości do startu w czasie krótszym niż 10 minut. Start realizowany jest „z ręki” co jednocześnie zwiększa możliwości operatywności w trudnych warunkach terenowych. Bezzałogowy statek powietrzny prowadzi misje w trybie dziennym przy użyciu głowicy dziennej oraz w trybie nocnym dzięki zastosowaniu głowicy termowizyjnej. Całość jest w pełni kompatybilna z systemem zarządzania walką TOPAZ, umożliwiając integrację danych rozpoznawczych z systemami dowodzenia.

**BSP Aeronautics Orbiter** to bezzałogowy statek powietrzny przeznaczony do prowadzenia misji rozpoznawczych, prowadzenia obserwacji celów oraz wsparcia działań. System zapewnia ciągłą, stałą obserwację w czasie rzeczywistym dzięki zastosowaniu głowicy dziennie-nocnej (kamera telewizyjna oraz podczerwień)<sup>8</sup>. Orbiter umożliwia identyfikację obiektów, ocenę sytuacyjną oraz przekazywanie danych do systemów dowodzenia.

Kompaktowa konstrukcja „latającego skrzydła” i modułowa budowa pozwalają na szybkie przygotowanie do lotu i realizację konkretnej misji. Start odbywa się z wyrzutni pneumatycznej montowanej na podłożu lub pojeździe, a lądowanie w trybie automatycznym z użyciem spadochronu. System cechuje się odpornością na zakłócenia i możliwością prowadzenia operacji zarówno w dzień, jak i w nocy. Orbiter jest kompatybilny z systemami zarządzania, co umożliwia stałe pozyskiwanie i przekazywanie danych.

**BSP C901 Fire Dron** jest to bezzałogowy statek powietrzny przeznaczony do prowadzenia działań gaśniczych na wysokościach. Przy użyciu zamontowanej, wymiennej lancy gaśniczej z różnymi głowicami, umożliwia podawanie środków

<sup>6</sup> A. Turowski, *Bezzałogowy aparat latający – efektywność i zagrożenie*, WSOSP, Dęblin 2015.

<sup>7</sup> <https://www.wbgroup.pl/>

<sup>8</sup> A. Turowski, *Bezzałogowy aparat latający...*, *op. cit.*

gaśniczych (wody, piany) do wysokości 120 metrów bezpośrednio z pojazdu gaśniczego<sup>9</sup>.

Bezzałogowy statek powietrzny idealnie sprawdza się przy prowadzeniu działań gaśniczych w wysokich budynkach, wąskich ulicach oraz trudno dostępnych miejscach.

Poprzez podanie stałego, ciągłego środka gaśniczego w postaci wody oraz piany, może osiągnąć wartości przepływowe w granicach 50–200L/min. Dzięki zmiennym lancom, umożliwia podawanie prądu zwartego oraz mgłowego. Cała konstrukcja stworzona jest na bazie bezzałogowca ABZ Innovation C10.

## **2. WYKORZYSTANIE BEZZAŁOGOWYCH STATKÓW POWIETRZNYCH W ZAKRESIE OCHRONY I OBRONY LUDNOŚCI**

Skuteczne pozyskanie, wykorzystanie oraz operowanie bezzałogowymi statkami powietrznymi wymaga zdefiniowania oraz sformułowania wstępnej struktury, roli oraz finalnego systemu umożliwiającego prowadzenie specjalnych operacji lotniczych w działaniach wymagających użycia technik bezpilotowych.

Niniejszy opis jest wstępnym zaprezentowaniem systemu, normującego podział kompetencyjny ze względu na specjalizację danej formacji, normuje zagadnienia związane z przykładową strukturą pododdziałów, dedukowaną dla sekcji przeznaczonych do realizacji zadań przy użyciu bezzałogowych statków powietrznych. Dodatkowo przedstawia możliwości użycia, wykorzystania oraz realizację zadań, mających na celu ochronę oraz obronę ludności w sytuacjach kryzysowych zagrażających zdrowiu, życiu i mieniu.

Bezzałogowe statki powietrzne ze względu na obecną powszechność stanowią idealną platformę do zwiększania możliwości operacyjnych. Podstawowym elementem tego środka jest ciągłe, bieżące dostarczanie danych obrazowych z perspektywy, dającej szeroki wgląd w sytuację nie tylko w miejscu działania, ale również w bezpośrednim obszarze będącym w styczności z sektorem działania. Kolejnym elementem, poza dostarczaniem kluczowych danych obrazowych jest zwiększenie bezpieczeństwa ludzi przez użycie systemów bezzałogowych, dzięki którym ryzyko zagrożenia życia i zdrowia jest zminimalizowane praktycznie do poziomu zerowego. Wraz ze wzrostem powszechności, następuje postęp techniczny przez zwiększanie rozmiarów oraz parametrów technicznych, co w pełni koreluje z rozszerzaniem zdolności operacyjnych oraz możliwości wykorzystania<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> <https://fenix.market.pl/>

<sup>10</sup> N. Tuśnio, W. Wróblewski, *The Efficiency of Drones Usage for Safety and Rescue Operations in an Open Area: A Case from Poland*, „Sustainability” 2022, 14(1): 327. DOI: 10.3390/su14010327.

W warunkach czasu pokoju, bezzałogowe statki powietrzne wykorzystywane są przede wszystkim w działaniach ratowniczych, interwencyjnych, porządkowych oraz prewencyjnych. Prowadzone są działania rozpoznawcze, monitorowania danych obiektów oraz obszarów, a także dokumentowania zdarzeń. Wszystkie te działania skupiają się na wsparciu służb, zapewnieniu bezpieczeństwa obszarów, zachowania ciągłości technicznej oraz środowiskowej co jednocześnie odpowiada wsparciu administracji publicznej zgodnie z podziałem administracyjnym.

**Państwowa Straż Pożarna** jest kluczową umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, która stanowi istotny element ochrony i obrony ludności. Przeznaczona jest do walki z pożarami, wszelkimi klęskami żywiołowymi oraz innymi występującymi miejscowymi zagrożeniami<sup>11</sup>.

Realizacja zadań związana z ochroną i ratowaniem życia, zdrowia ludzkiego oraz mienia stanowią podstawowe zadania strażaków – ratowników. Z uwagi na znaczenie oraz cel działania, ta formacja jako pierwsza powinna zostać objęta wyposażaniem w bezzałogowe statki powietrzne.

Do zakresu zadań BSP mogących objąć Straż Pożarną należy:

- rozpoznawanie pożarów lasów oraz torfowisk;
- prowadzenie rozpoznania obiektów objętych pożarem;
- koordynowanie zdarzeń;
- poszukiwanie osób zaginionych oraz miejsc upadków obiektów;
- monitorowanie wałów przeciwpowodziowych oraz tam;
- dokumentowanie katastrof naturalnych oraz technicznych;
- tworzenie map sytuacyjnych;
- monitorowanie parametrów powietrza oraz skażeń CBRN;
- zabezpieczenie i wskazywanie miejsc, dróg ewakuacji;
- współpraca z innymi służbami.

Bezzałogowe statki powietrzne umożliwią kierującemu działaniami ratowniczymi wgląd w sytuację, bieżące monitorowanie działań podległych zastępów, określania dalszych kierunków rozwoju oraz wskazania głównego wysiłku ataku lub obrony, koordynowanie wszelkimi służbami oraz obszarem w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi oraz mienia jednocześnie ograniczając możliwość powstania strat<sup>12</sup>. Dodatkowo, wykorzystanie bezzałogowych statków powietrznych o specjalnym przeznaczeniu, tj. monitorowanie skażeń, gaszenie przy użyciu lancy, powoduje zwiększenie bezpieczeństwa poprzez brak konieczności wprowadzenia strażaków w obszar niebezpieczny stanowiący realne zagrożenia dla zdrowia i życia ratowników.

<sup>11</sup> <https://www.wbgroup.pl/>

<sup>12</sup> P. Janik, M. Zawistowski, R. Fellner, G. Zawistowski, *Unmanned Aircraft Systems Risk Assessment Based on SORA for First Responders and Disaster Management*, „Applied Sciences” 2021, 11(12): 5364. DOI: 10.3390/app11125364.

**Policja** jest umundurowaną i specjalistycznie uzbrojoną formacją, przeznaczoną do zapewnienia bezpieczeństwa, ochrony ludności oraz utrzymania ogólnego porządku publicznego. Dodatkowo stanowi kluczowy element w walce z zagrożeniami terrorystycznymi, pirotechnicznymi oraz działaniami negocjacyjnymi<sup>13</sup>. Realizacja zadań związaną z ochroną życia, zdrowia ludzkiego, mienia oraz prowadzenie działań prewencyjnych stanowią podstawowe zadania policjantów. Z uwagi na znaczenie oraz cel działania, formacja ta powinna wyposażona być w bezzałogowe statki powietrzne w odpowiedniej konfiguracji, tj. nagłośnienie, dodatkowe oświetlenie, kamery o dużym zbliżeniu z możliwością identyfikacji i współpracy z systemami AI.

Do zakresu zadań BSP mogących objąć Policję należy:

- monitorowanie zgromadzeń oraz imprez masowych;
- wychwytywanie zdarzeń niepożądanych w obszarze działania;
- monitorowanie miejsc publicznych oraz obszarów krytycznych;
- poszukiwania osób i mienia;
- wsparcie akcji ratowniczych;
- wykrywanie zagrożeń CBRN;
- zabezpieczenie i wskazywanie miejsc, dróg ewakuacji;
- współpraca z innymi służbami.

**Straż Graniczna** jest to umundurowana i uzbrojona formacja, przeznaczona do zapewnienia ochrony granic państwowych na lądzie oraz morzu, jak i wszelkiej kontroli ruchu granicznego. Stanowi ona podstawowy element zabezpieczenia obywateli kraju przed zagrożeniami mogącymi wpłynąć na zdrowie, życie oraz mienie obywateli<sup>14</sup>.

Realizacja zadań z zakresu ochrony i obrony ludności, w szczególności w obszarze zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej oraz przeciwdziałania przemieszczaniu się osób i elementów niepożądanych, stanowi jedno z kluczowych zadań Straży Granicznej. Z uwagi na znaczenie oraz konkretny cel działania na dużym obszarze, formacja ta powinna wyposażona być w bezzałogowe statki powietrzne o odpowiedniej konfiguracji, tj.: kamery o dużym zbliżeniu oraz rozdzielczości z możliwością identyfikacji, dalmierzami laserowymi oraz podglądem w podczerwieni, sprzęt oświetleniowy oraz nagłaśniający.

Do zakresu zadań mogących objąć BSP w Straży Granicznej należy:

- monitorowanie i identyfikowanie zagrożeń w określonych obszarach;
- udaremnianie przemytów oraz nielegalnej migracji;
- wsparcie działań ratowniczych;
- poszukiwanie osób i mienia;

---

<sup>13</sup> <https://policja.pl/>

<sup>14</sup> <https://www.strazgraniczna.pl>

- patrolowanie rejonów przygranicznych;
- monitoring zagrożeń środowiska;
- mapowanie terenów;
- ochrona obiektów krytycznych i strategicznych;
- współpraca z innymi służbami.

**Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej** to jest to najistotniejsza umundurowana, uzbrojona, wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczona do zapewnienia bezpieczeństwa kraju oraz nienaruszalności granic państwowych w czterech domenach: lądowa, powietrzna, morska, cybernetyczna<sup>15</sup>.

Siły Zbrojne realizują stałą gotowość do realizacji zadań w obszarach:

1. Obrona państwa, przeciwdziałania agresji lokalnej, regionalnej w kraju oraz poza granicami (w tym zobowiązań sojusznicznych), a także działania o charakterze antyterrorystycznym;
2. Realizacja zadań stabilizacyjnych na arenie międzynarodowej, w tym zadań zarządzania, reagowania kryzysowego oraz humanitarnego (NATO, UE, ONZ).
3. Realizacja zadań ciągłego wsparcia bezpieczeństwa wewnętrznego kraju oraz pomoc społeczeństwu na szczeblu lokalnym, regionalnym oraz krajowym. Należy zaliczyć do tego:
  - a. Monitorowanie granic państwowych (lądowych, powietrznych i morskich);
  - b. Monitorowanie i rozpoznawanie wód, warunków środowiska;
  - c. Monitorowanie sytuacji CBRN;
  - d. Pomoc społeczeństwu oraz administracji publicznej w przypadku wystąpienia zagrożenia.

Z uwagi na szerokie spektrum działania, formacja ta powinna wyposażona być w najnowocześniejsze, specjalistyczne bezzałogowe statki powietrzne o odpowiedniej konfiguracji, tj.: kamery o dużym zbliżeniu i wysokiej rozdzielczości, dalmierzami laserowymi oraz podglądem w podczerwieni, sprzęt nagłaśniający i oświetleniowy, długi czas prowadzenia operacji na dużym obszarze<sup>16</sup>.

Do zakresu zadań mogących objąć BSP w Siłach Zbrojnych należy:

- monitorowanie i wykrywanie zagrożeń w określonych obszarach;
- wsparcie działań ratowniczych i ewakuacyjnych;
- mapowanie terenów;
- poszukiwanie osób i mienia;
- wykrywanie zagrożeń CBRN;
- ochrona obiektów krytycznych i strategicznych;
- współpraca z innymi służbami.

<sup>15</sup> *Regulamin Działań Wojsk Lądowych*, Dowództwo Wojsk Lądowych, Warszawa 2008.

<sup>16</sup> M. Zawadzak, *Drony. Aspekty prawne i zasady użytkowania*, Universitas, 2025.

**Administracja samorządowa (samorząd terytorialny)** potocznie nazywana również lokalną, działająca na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw, jest zespołem wszelkich organów publicznych zdecentralizowanych, powołanych i realizujących zadania administracyjne w obszarze:

- gminy – wójt lub burmistrz, rada gminy;
- powiatu – starosta powiatowy oraz rada powiatu;
- województwa – wojewoda, marszałek, zarząd, sejmik.

Realizacja zadań związanych z zapewnieniem ochrony ludności oraz mienia, a także działań prewencyjnych rejonów i obszarów narażonych na czynniki niepożądane (tj. katastrofy techniczne oraz naturalne) stanowią jedną z podstawowych zadań administracji lokalnej. Kolejnym wiążącym elementem, w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej jest powołanie sztabu oraz centrum zarządzania kryzysowego, koordynującego działania celem zminimalizowania strat, zapewnienia bezpieczeństwa ludności oraz wpływowi na obszary sąsiadujące. Najistotniejszym elementem wszystkich czynności, jest stały dostęp do informacji. Z uwagi na znaczenie tego czynnika oraz cel działania, elementy wchodzące w skład samorządów, powinny posiadać w swoich strukturach przeszkolonych ludzi (pilotów) oraz odpowiednie wyposażenie w postaci bezzałogowych statków powietrznych zapewniających niezależność pod kątem działań kryzysowych i prewencyjnych<sup>17</sup>.

BSP wchodzący w skład elementu ochrony ludności obszarów samorządowych powinien posiadać odpowiednią konfigurację tj.: kamery o dużym zbliżeniu oraz rozdzielczości, dalmierz laserowy, sprzęt oświetleniowy oraz nagłaśniający.

Do zakresu zadań mogących objąć BSP w administracji samorządowej należą:

- monitorowanie oraz identyfikowanie zagrożeń (naturalnych i środowiskowych);
- wsparcie działań ratowniczych oraz kryzysowych;
- poszukiwanie osób i mienia;
- ocena skutków klęsk żywiołowych;
- mapowanie terenów;
- nadzór na infrastrukturą krytyczną oraz komunalną;
- wsparcie ewakuacji i zabezpieczania ludności;
- zabezpieczenie imprez i wydarzeń masowych;
- współpraca z innymi służbami.

Kluczowym elementem podziałów oraz przydziału odpowiedniego wyposażenia jest określenie ram kompetencyjnych poszczególnych służb i instytucji wchodzących w skład ochrony i obrony ludności, umożliwiając koordynację działań oraz operowanie w środowisku, wykorzystując pełne spektrum operacyjne. Z uwagi na specyfikę działania, bezzałogowe statki powietrzne stanowią

---

<sup>17</sup> N. Tuśnio, W. Wróblewski, *The Efficiency of Drones Usage...*, *op. cit.*

kluczowe znaczenie w sytuacji kryzysowej. W Polsce, poszczególne jednostki MSWiA, MON oraz administracji lokalnej są stopniowo wyposażane i wdrażane w systemy bezzałogowe, stanowiące podstawę wielowarstwowego systemu wsparcia bezpieczeństwa.

**Państwowa Straż Pożarna** wykorzystuje bezzałogowe statki powietrzne na szczeblach wybranych komend powiatowych, miejskich oraz wojewódzkich (elementy operacyjne oraz specjalistyczne). Dodatkowo wraz z rosnącą popularnością oraz zdolnościami operacyjnymi, elementy bezzałogowe zostały wdrażane przez jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej w których wykazywane są jako element podziału bojowego<sup>18</sup>.

Kluczowym elementem jest pozyskanie oraz stopniowe wyposażanie jednostek w sprzęt z jednoczesnym prowadzeniem szkoleń dla dowódców oraz wytypowanych ratowników z zakresu prowadzenia operacji lotniczych bezzałogowymi środkami latającymi z uwzględnieniem ich charakterystyki oraz specyfiki. W pierwszej kolejności należy wyposażać pojazdy pierwszorzędowe stanowiące kluczowy element w trakcie działań ratowniczych. Istotnym elementem jest wytypowanie konkretnych jednostek państwowej i ochotniczej ochrony przeciwpożarowej, które w obrębach gmin, powiatów i województw będą posiadały te elementy na swoim wyposażeniu. Szczebel interwencyjny wymaga posiadania drona z zamontowaną kamerą dzienną zdolną do transmisji obrazu w czasie rzeczywistym. Ważne jest, aby sprzęt był możliwie prosty, tani i skuteczny.

Należy rozważyć zagrożenie w postaci zbyt dużego nasycenia elementami bezzałogowymi, które w przypadku działań przy zdarzeniu masowym, mogą doprowadzić do wystąpienia sytuacji niepożądanych (katastrof lotniczych) wynikających z błędu pilota, awarii urządzenia, braku zachowania bezpiecznych odległości oraz braku rozeznania przestrzeni powietrznej.

Kolejnym szczeblem działań jest wyposażenie jednostek Państwowej Straży Pożarnej w bezzałogowce specjalistyczne, posiadające dodatkowe, dedykowane oświetlenie, kamery dzienne i termowizyjne, czujniki oraz detektory uwzględniające specyfikę danej jednostki z podziałem na elementy operacyjne oraz grupy poszukiwawczo-ratownicze, chemiczno-ekologiczne, ratownictwa medycznego, wysokościowe, wodno-nurkowe oraz techniczne. W pierwszej kolejności w każdej komendzie wojewódzkiej, powiatowej, miejskiej należy wyznaczyć grupę przeszkolonych strażaków, tworzącą nietatowy element wsparcia działań, w tym konkretnym przypadku grupę BSP wyposażoną w niezbędny zestaw dronów, pojazd operacyjny, sprzęt łączności, stacje robocze oraz systemy komunikacyjne. Pododdział realizować będzie działania rozpoznawcze w miejscu

<sup>18</sup> <https://www.gov.pl/web/kgpsp>

prowadzenia akcji poprzez przesyłanie obrazu do kierującego działaniami ratowniczymi, stanowiska dowodzenia oraz kierowania. Jednocześnie grupa stanowiłaby trzon nadrzędny w trakcie działań na miejscu zdarzenia, ograniczając wykorzystywanie BSP przez innych użytkowników z jednostek niższego szczebla zapewniając większe bezpieczeństwo w trakcie wykonywanych czynności.

W przypadku przybycia oraz przejęcia dowodzenia przez przełożonego na miejsce zdarzenia, podejmuje on decyzję o dalszym kontynuowaniu operacji lotniczej przez operatorów niższego szczebla lub wprowadza nowy zespół wydzielony z jednostek bezpośrednio podległych. W sytuacji nadzwyczajnej, wymagającej użycia grupy specjalistycznej, dysponuje odpowiednimi siłami i środkami, wprowadzając do działania wyspecjalizowane grupy oraz sprzęt. Podległość oraz realizacja zadań w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych (np. powódź) określa się na podstawie wielkości zagrożenia oraz wyznaczenia kierujących działaniami. Wszystkie grupy BSP kierowane są do stanowisk dowodzenia i kierowania znajdujących się przy sztabach kryzysowych, gdzie określane są zadania oraz obszary odpowiedzialności.

**Policja** realizuje zadania z użyciem bezzałogowych statków powietrznych na szczeblach wydziałowych komend wojewódzkich, powiatowych oraz miejskich bez ustandaryzowanej hierarchii. Głównym przeznaczeniem bezzałogowców jest monitorowanie oraz ujawnianie przewinień występujących w ruchu drogowym. Dodatkowo BSP wykorzystywane są do działalności poszukiwawczej osób zaginionych, obserwacji oraz rozpoznania obiektów pod kątem przestępczym oraz monitoring imprez masowych<sup>19</sup>.

Kluczowym elementem jest wyposażenie komisariatów w pojedyncze egzemplarze bezzałogowców, wyposażonych w kamerę dzienną oraz termalną razem z dodatkowym osprzętem, umożliwiającym pracę w każdych warunkach w rejonach operacyjnych. Zapewni to zdolności działania zarówno pod kątem zwalczania przestępczości, ale i wsparcia działań w przypadku wystąpienia zagrożeń. Kolejnym istotnym aspektem jest utworzenie specjalistycznych grup BSP (nieetatowe pododdziały), wchodzących w skład komend, posiadających sprzęt o większych zdolnościach operacyjnych, z uwzględnieniem elementów zaplecza logistycznego. Należy tu uwzględnić odpowiednie detektory, wydłużony czas lotu oraz udźwig. Korelacją do struktur, jest wyselekcjonowanie oraz wytypowanie funkcjonariuszy o odpowiednich predyspozycjach psychofizycznych do realizacji zadań lotniczych. Główny nacisk należy stawiać na szkolenie oraz doskonalenie umiejętności powiązanych z operacjami lotniczymi, analizą obrazową, pilotowaniem bezzałogowców.

Zgodnie z zamieszczoną strukturą, grupy BSP wchodzące w skład komend wojewódzkich stanowią element podległy Komendantowi wojewódzkiemu.

---

<sup>19</sup> <https://policja.pl/>

Głównym zadaniem jest realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym oraz działalności kryzysowej w przypadku wystąpienia stanu klęski. Grupy wchodzące w skład komend miejskich oraz powiatowych, a także pojedyncze egzemplarze komisariatów realizują zadania bieżące związane z charakterem służby, działaniami prewencyjnymi oraz współdziałaniem z innymi służbami celem ochrony zdrowia, życia oraz mienia obywateli.

**Straż Graniczna** odpowiedzialna jest za realizację zadań związanych z ochroną granic, ale również współdziałaniem z innymi służbami w celu ochrony i obrony ludności. W stosunku do Państwowej Straży Pożarnej oraz Policji, uszeregowanie bezzałogowych statków powietrznych w strukturach SG jest prostsze<sup>20</sup>. Opiera się na wyznaczeniu drużyn BSP wchodzących w skład poszczególnych placówek przygranicznych, posiadających odpowiedni sprzęt, pojazdy oraz zaplecze teleinformatyczne, umożliwiające przekazywanie informacji do dowódców, stanowisk kierowania oraz sztabów.

Drużyny BSP realizują działania po otrzymaniu sygnału o konieczności wykonania zadań patrolowych, wzmocnienia sił naziemnych lub w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, udzielenia wsparcia innym podmiotom.

**W Administracji Samorządowej** realizacja zadań związanych z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych powinna opierać się na wydzieleniu pracowników wchodzących w skład referatów zarządzania kryzysowego danego samorządu, a także ochrony środowiska, geodezji oraz planowania. Pracownik wyznaczony z każdej komórki musi zostać odpowiednio przeszkolony oraz na bieżąco poddawany doskonaleniu zawodowemu z zakresu prowadzenia działań lotniczych. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej (działanie alarmowe) na terenie samorządowym, poza sztabem kryzysowym, powołuje się w trybie pilnym operatora, działającego w ramach sztabu, dostarczającego odpowiednie informacje celem realizacji właściwego procesu decyzyjnego. W przypadku potrzeby uwzględnienia szczególowej specyfiki w postaci monitorowania atmosfery, prowadzenia mapowania, należy powołać specjalistę z danego referatu.

Wyznaczanie pracowników oraz wyposażanie w odpowiedni sprzęt realizowany jest w oparciu o samorządy wojewódzkie, powiatowe oraz gminne.

Ilość sprzętu oraz rodzaj, doprecyzowują poszczególne samorządy ze względu na położenie geograficzne, punkty oraz obszary newralgiczne i krytyczne z punktu widzenia strategicznego.

Podsumowując, model systemowy i strukturalny powinien zakładać zbudowanie trójwarstwowej struktury systemu BSP składającego się z:

1. warstwy operacyjnej – jednostki i instytucje terenowe (PSP, Policja, SG, Samorząd lokalny);

<sup>20</sup> A. Konert, *Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym. Zagadnienia cywilno-prawne*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

2. warstwy koordynacyjnej – centra zarządzania kryzysowego;
3. warstwy strategicznej – centralny ośrodek analiz oraz integracji danych BSP (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa).

Analizując kolejne warstwy, należy zachować całkowitą zasadę interoperacyjności, stanowiącą istotny element współpracy między podmiotami. Zapewniając stałą, nieprzerwaną wymianę informacji, prezentują bieżącą wizualizację z uwzględnieniem dostępnych środków poprzez prezentację:

- a) mapowania terenu;
- b) warunki meteorologiczne oraz atmosferyczne;
- c) podgląd z kamer telewizyjnych oraz termowizyjnych.

Wszystkie powyższe elementy stanowią kluczowe informacje z zakresu prawnego zarządzania i koordynowania działaniami w celu ochrony i obrony ludności. Umożliwia to również możliwe przewidywanie dalszego rozwoju następstw danego zdarzenia oraz prowadzenia działań prewencyjnych ograniczających negatywne skutki.

Segmentowania danych pozyskiwanych z bezzałogowych platform pozwoli na określenie wykorzystania sił i środków przez wprowadzenie ich do działania oraz zmniejszenie niepotrzebnych kosztów przez brak rozsądnego zarządzania zasobami ludzkimi oraz mieniem.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

- Janik P., Zawistowski M., Fellner R., Zawistowski G., *Unmanned Aircraft Systems Risk Assessment Based on SORA for First Responders and Disaster Management*, „Applied Sciences” 2021, 11(12): 5364. DOI: 10.3390/app11125364.
- Konert A., *Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym. Zagadnienia cywilno-prawne*, Warszawa 2020.
- Kreps S.E., *Drony. Wprowadzenie. Technologie. Zastosowanie*, Warszawa 2019.
- Polkowski P., *Bezzałogowe Statki Powietrzne*, Warszawa 2019.
- Regulamin Działań Wojsk Lądowych*, Dowództwo Wojsk Lądowych, Warszawa 2008.
- Smaga D., *Bezzałogowe systemy powietrzne w konfliktach zbrojnych*, Warszawa 2016.
- Stańczak W., Stasiak J., *Aktualna regulacja użytkowania dronów w prawie polskim – ocena i postulaty de lege ferenda*, Lublin 2023.
- Turowski A., *Bezzałogowy aparat latający – efektywność i zagrożenie*, WSOSP, Dęblin 2015.
- Tuśnio N., Wróblewski W., *The Efficiency of Drones Usage for Safety and Rescue Operations in an Open Area: A Case from Poland*, „Sustainability” 2022; 14(1): 327. DOI: 10.3390/su14010327.
- Zawadzak M., *Drony. Aspekty prawne i zasady użytkowania*, Universitas, 2025.



Karolina RUSINOWICZ

---

# SYSTEM OCHRONY LUDNOŚCI IZRAELA I MOŻLIWOŚĆ JEGO IMPLEMENTACJI W POLSCE

## 1. OCHRONA LUDNOŚCI JAKO ELEMENT SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Współczesne środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się rosnącą dynamiką zagrożeń, których skutki coraz częściej dotyczą bezpośrednio ludność cywilną oraz infrastrukturę krytyczną państw. Do szczególnie istotnych wyzwań należą konflikty zbrojne w bezpośrednim sąsiedztwie Europy, zagrożenia hybrydowe, ataki terrorystyczne, cyberataki, a także zdarzenia o charakterze klęsk żywiołowych i awarii technicznych. W warunkach narastającej niepewności i skróconego czasu reagowania rośnie znaczenie rozwiązań systemowych, które umożliwiają sprawną organizację ochrony ludności zarówno w czasie pokoju, jak i w sytuacjach kryzysowych oraz w warunkach wojennych.

Ochrona ludności stanowi jeden z kluczowych elementów bezpieczeństwa państwa, ponieważ jej celem jest zapewnienie obywatelom warunków przetrwania, minimalizowanie strat oraz utrzymanie podstawowych funkcji społecznych w sytuacjach zagrożeń. Skuteczność tego obszaru zależy nie tylko od sprawności instytucji państwowych, lecz także od spójnych rozwiązań prawnych, dostępności infrastruktury ochronnej, sprawnych systemów ostrzegania i alarmowania, a także poziomu przygotowania społeczeństwa. Oznacza to, że system ochrony ludności powinien być oceniany w sposób kompleksowy: jako układ powiązanych narzędzi organizacyjnych, prawnych i technicznych, osadzonych w realiach bezpieczeństwa danego państwa.

Ochrona ludności stanowi jeden z fundamentalnych elementów współczesnego systemu bezpieczeństwa państwa. W literaturze przedmiotu przyjmuje

się, że jej istotą jest podejmowanie działań ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej w sytuacjach zagrożeń o zróżnicowanym charakterze, zarówno militarnym, jak i niemilitarnym. Zakres ten obejmuje m.in. konflikty zbrojne, klęski żywiołowe, awarie techniczne oraz zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej<sup>1</sup>.

Ochrona ludności nie jest działaniem jednorazowym, uruchamianym wyłącznie w momencie wystąpienia kryzysu. Zgodnie z obowiązującymi koncepcjami zarządzania bezpieczeństwem obejmuje ona proces ciągły, składający się z faz zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy. Kluczowe znaczenie ma zdolność państwa do identyfikacji potencjalnych zagrożeń oraz wdrażania mechanizmów ograniczających ich skutki jeszcze przed ich materializacją<sup>2</sup>.

Pojęcie obrony cywilnej pozostaje ściśle związane z ochroną ludności, jednak w literaturze jest ujmowane w węższym znaczeniu. Przyjmuje się, że obrona cywilna koncentruje się przede wszystkim na zagrożeniach wynikających z konfliktów zbrojnych oraz przygotowaniu ludności i struktur państwowych do funkcjonowania w warunkach wojny. Obejmuje ona m.in. ochronę ludności cywilnej, dóbr kultury, zakładów pracy oraz środowiska naturalnego przed skutkami działań militarnych<sup>3</sup>.

Współczesne ujęcia bezpieczeństwa wskazują na konieczność rozszerzenia tradycyjnego rozumienia obrony cywilnej. Rosnąca skala i złożoność zagrożeń niemilitarnych sprawiają, że ochrona ludności powinna być traktowana jako pojęcie nadrzędne, integrujące elementy obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego. Takie podejście umożliwi budowę spójnego i elastycznego systemu reagowania na sytuacje nadzwyczajne.

Bezpieczeństwo narodowe państwa jest kategorią wielowymiarową, obejmującą bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne oraz infrastrukturalne. W analizowanym ujęciu ochrona ludności pełni funkcję stabilizującą, przyczyniając się do utrzymania ciągłości funkcjonowania państwa w warunkach zagrożeń.

W klasycznych koncepcjach bezpieczeństwa państwa dominującą rolę przypisywano siłom zbrojnym. Współczesne analizy wskazują jednak, że nawet wysoki poziom przygotowania militarnego nie gwarantuje bezpieczeństwa państwa bez sprawnie funkcjonującego komponentu cywilnego. W analizach dotyczących bezpieczeństwa narodowego wskazuje się, że w okresie zimnej wojny domino wało podejście koncentrujące się na potencjale militarnym państwa. Współczesne badania podkreślają jednak, że brak sprawnie funkcjonującego komponentu

<sup>1</sup> G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Difin, Warszawa 2018, s. 21–25.

<sup>2</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, Warszawa 2011, s. 143–147.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).

cywilnego znacząco ogranicza zdolność państwa do prowadzenia długotrwałych działań obronnych, nawet przy przewadze militarnej. Doświadczenia konfliktów asymetrycznych, w tym wojny izraelsko-libańskiej z 2006 r., wskazują, że skuteczna ochrona ludności cywilnej ma bezpośredni wpływ na utrzymanie mobilizacji i odporności państwa<sup>4</sup>. Ochrona ludności stanowi w tym kontekście jeden z filarów bezpieczeństwa narodowego, uzupełniający potencjał militarny<sup>5</sup>.

Z dostępnych badań nad odpornością państw wynika, że skuteczny system ochrony ludności wpływa bezpośrednio na odporność społeczeństwa na kryzysy. Dostęp do rzetelnych informacji, infrastruktury ochronnej oraz jasnych procedur postępowania ogranicza ryzyko paniki, dezinformacji oraz destabilizacji społecznej. Ma to szczególne znaczenie w warunkach zagrożeń hybrydowych, w których oddziaływanie psychologiczne i informacyjne stanowi istotny element działań przeciwnika.

Ochronę ludności należy zatem postrzegać nie tylko jako działanie humanitarne, lecz również jako instrument strategiczny, wzmacniający zdolność państwa do prowadzenia długotrwałych działań obronnych oraz utrzymania stabilności wewnętrznej.

Charakter zagrożeń dla ludności cywilnej uległ istotnym zmianom w ostatnich dekadach. Współczesne konflikty zbrojne coraz rzadziej mają charakter klasycznych starć regularnych armii, a coraz częściej przybierają formę konfliktów asymetrycznych i hybrydowych. W ich przebiegu obszary zurbanizowane oraz infrastruktura cywilna stają się bezpośrednim celem oddziaływania. Szczególnie istotne są zagrożenia o krótkim czasie reakcji, takie jak ataki raketowe, artyleryjskie czy z użyciem bezzałogowych statków powietrznych. W takich przypadkach czas od wykrycia zagrożenia do jego materializacji jest bardzo ograniczony (10-90 sekund), co znacząco utrudnia prowadzenie działań ewakuacyjnych. W konsekwencji kluczowe znaczenie zyskuje dostępność infrastruktury ochronnej w bezpośrednim sąsiedztwie miejsc przebywania ludności (IDF Home Front Command)<sup>6</sup>. Równolegle istotną rolę odgrywają zagrożenia niemilitarne, w tym katastrofy naturalne, awarie przemysłowe oraz cyberataki na infrastrukturę krytyczną. Choć ich charakter różni się od zagrożeń militarnych, skutki mogą być równie dotkliwe dla ludności cywilnej oraz funkcjonowania państwa. Wspólną cechą tych zagrożeń jest zdolność do generowania chaosu organizacyjnego oraz długotrwałych konsekwencji społecznych. Wobec tak złożonego i dynamicznego spektrum zagrożeń oczywiste staje się, że ochrona ludności cywilnej nie może ograniczać się wyłącznie do działań doraźnych. Konieczne jest systemowe podejście, obejmujące zarówno zapobieganie sytuacjom kryzysowym, jak i przy-

<sup>4</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, op. cit.

<sup>5</sup> M. Elran, *The Civilian Front in the Second Lebanon War*, INSS 2007, s. 103–119.

<sup>6</sup> M. Elran, *The Israeli Home Front Command*, INSS, Tel Aviv 2016.

gotowanie struktur państwowych oraz społeczeństwa do szybkiego i skoordynowanego reagowania w razie ich wystąpienia. Tylko takie działania pozwalają ograniczyć skalę strat oraz zapewnić ciągłość funkcjonowania podstawowych mechanizmów państwa.

Zarządzanie kryzysowe stanowi podstawowy mechanizm organizacyjny umożliwiający skuteczną ochronę ludności. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami obejmuje ono planowanie, przygotowanie, reagowanie oraz odbudowę po wystąpieniu sytuacji kryzysowych. Kluczową rolę w tym procesie odgrywa koordynacja działań pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

Analizy funkcjonowania systemów zarządzania kryzysowego wskazują, że ich skuteczność zależy od jasnego podziału kompetencji oraz sprawnego systemu decyzyjnego. Rozproszenie odpowiedzialności oraz brak jednoznacznych procedur mogą prowadzić do opóźnień w reagowaniu oraz obniżenia skuteczności działań ochronnych.

Istotnym elementem zarządzania kryzysowego jest również komunikacja z ludnością. Spójne i wiarygodne komunikaty przekazywane w sytuacjach zagrożenia umożliwiają obywatelom szybkie podjęcie właściwych działań ochronnych. Brak spójnego systemu informowania może prowadzić do chaosu informacyjnego oraz spadku zaufania do instytucji państwowych.

Skuteczna ochrona ludności nie może opierać się wyłącznie na działaniach administracji publicznej oraz służb ratowniczych. W literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie przygotowania społeczeństwa do reagowania na sytuacje kryzysowe. Znajomość zasad postępowania, sygnałów alarmowych oraz umiejętność korzystania z infrastruktury ochronnej wpływają bezpośrednio na ograniczenie strat wśród ludności cywilnej.

Infrastruktura ochronna, obejmująca schrony, bezpieczne pomieszczenia oraz obiekty wielofunkcyjne, stanowi materialny fundament systemu ochrony ludności. Jej brak lub niewystarczający standard znacząco obniżają skuteczność działań ochronnych, szczególnie w przypadku zagrożeń o krótkim czasie reakcji.

Współczesne koncepcje bezpieczeństwa zakładają konieczność budowy odporności społecznej, rozumianej jako zdolność społeczeństwa do przetrwania kryzysu, adaptacji do nowych warunków oraz szybkiego powrotu do normalnego funkcjonowania. Ochrona ludności powinna być zatem traktowana jako proces długofalowy, wymagający systematycznych inwestycji oraz zaangażowania obywateli.

## **2. SYSTEM OCHRONY LUDNOŚCI W IZRAELU**

System ochrony ludności w Izraelu kształtował się w bezpośredniej odpowiedzi na specyficzne i trwałe uwarunkowania bezpieczeństwa państwa. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że od momentu powstania Izrael funkcjonuje w środo-

wisku permanentnego zagrożenia militarnego, obejmującego zarówno konflikty konwencjonalne, jak i działania asymetryczne oraz ataki raketowe prowadzone przez aktorów niepaństwowych<sup>7</sup>.

Izraelskie podejście do bezpieczeństwa opiera się na założeniu, że konflikt zbrojny nie stanowi zdarzenia wyjątkowego, lecz realny i cykliczny element funkcjonowania państwa. W konsekwencji ochrona ludności została ukształtowana jako trwały komponent systemu bezpieczeństwa narodowego. Analizy doświadczeń izraelskich wskazują, że istotnym momentem dla rozwoju systemu ochrony ludności były masowe ostrzały raketowe podczas wojny w Zatoce Perzkiej w 1991 r., które unaocznily ograniczenia tradycyjnych metod reagowania kryzysowego<sup>8</sup>. Krótki czas reakcji oraz wysoka nieprzewidywalność zagrożeń doprowadziły do wypracowania modelu ochrony ludności opartego na schronieniu w miejscu przebywania, bez konieczności prowadzenia masowych ewakuacji<sup>9</sup>. Ludność cywilna od początku była postrzegana jako potencjalny cel oddziaływania przeciwnika, co wymusiło rozwój rozwiązań umożliwiających jej ochronę również w warunkach intensywnych działań zbrojnych.

W izraelskim systemie bezpieczeństwa ochrona ludności zajmuje pozycję równorzędną wobec komponentu militarnego. Zgodnie z izraelskimi dokumentami strategicznymi przyjmuje się, że skuteczna obrona państwa nie jest możliwa bez zapewnienia bezpieczeństwa zaplecza cywilnemu<sup>10</sup>. W konsekwencji planowanie wojskowe jest ściśle integrowane z planowaniem ochrony ludności. Decyzje dotyczące działań militarnych są podejmowane z uwzględnieniem ich potencjalnych skutków dla ludności cywilnej, a działania ochronne są synchronizowane z oceną sytuacji operacyjnej<sup>11</sup>. W przeciwieństwie do wielu państw europejskich, gdzie ochrona ludności funkcjonuje głównie w strukturach administracji cywilnej, w Izraelu została ona włączona w system obronny państwa.

Zgodnie z izraelskimi dokumentami strategicznymi przyjmuje się, że skuteczna obrona państwa nie jest możliwa bez zapewnienia bezpieczeństwa cywilom<sup>12</sup>. Nawet wysokie zdolności bojowe sił zbrojnych tracą znaczenie w sytuacji destabilizacji społeczeństwa, paniki lub masowych strat wśród ludności cywilnej. Ochrona ludności pełni zatem funkcję wzmacniającą zdolność państwa do prowadzenia długotrwałych działań obronnych.

<sup>7</sup> State Comptroller Israel 2020, s. 4–5.

<sup>8</sup> M. Elran, *The Israeli Home Front Command: Missions, Challenges, and Future Prospects*, „Military and Strategic Affairs” 8(1), INSS 2016, s. 66–68.

<sup>9</sup> IDF Home Front Command, oficjalna strona <https://www.idf.il/en/mini-sites/home-front-command/home-front-command/> (data dostępu: 11.01.2026 r.).

<sup>10</sup> State Comptroller Israel 2020, s. 4–5.

<sup>11</sup> M. Elran, INSS 2016, s. 3–4.

<sup>12</sup> State Comptroller Israel 2020, s. 4–5.

Na szczeblu operacyjnym oznacza to ścisłą integrację planowania wojskowego z planowaniem ochrony ludności. Decyzje dotyczące działań militarnych są podejmowane z uwzględnieniem ich potencjalnych skutków dla ludności cywilnej, a działania ochronne są synchronizowane z oceną sytuacji operacyjnej. Takie podejście zwiększa spójność systemu bezpieczeństwa oraz umożliwia bardziej efektywne zarządzanie ryzykiem.

Z operacyjnego punktu widzenia centralnym elementem izraelskiego systemu ochrony ludności jest wyspecjalizowana struktura odpowiedzialna za ochronę zaplecza cywilnego, funkcjonująca w ramach Israel Defense Forces (IDF) pod nazwą Home Front Command (Pikud HaOref)<sup>13</sup>. Utworzony w 1992 r., HFC liczy 10 tysięcy stałego personelu oraz 50 tysięcy rezerwistów, podzielonych na 6 dywizji regionalnych<sup>14</sup>.

Struktura ta odpowiada za:

- systemy wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności;
- koordynację działań ratowniczych i ewakuacyjnych;
- przygotowanie i utrzymanie infrastruktury ochronnej;
- edukację i szkolenie społeczeństwa;
- współpracę z służbami cywilnymi (policja, straż pożarna, Magen David Adom)<sup>15</sup>.

System dowodzenia HFC opiera się na modelu centralnego planowania przy zdecentralizowanym wykonywaniu zadań. Decyzje strategiczne podejmowane są w kwaterze głównej w Ramle, natomiast realizacja spoczywa na strukturach lokalnych współpracujących z samorządami<sup>16</sup>. Taki model zapewnia spójność działań przy jednoczesnym uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań zagrożeń. Jej zadaniem jest planowanie, koordynacja oraz realizacja działań ochronnych skierowanych do ludności cywilnej w sytuacjach zagrożenia.

Struktura Home Front Command (Pikud HaOref)<sup>17</sup>, odpowiada m.in. za systemy ostrzegania, koordynację działań ratowniczych, przygotowanie infrastruktury ochronnej oraz edukację społeczeństwa. Umieszczenie tej struktury w ramach sił zbrojnych stanowi jedną z kluczowych cech izraelskiego modelu ochrony ludności.

System dowodzenia opiera się na centralnym planowaniu przy jednoczesnym zdecentralizowanym wykonywaniu zadań. Decyzje strategiczne podejmowane

---

<sup>13</sup> Pikud HaOref, <https://anglo-list.com/pikud-haoref-home-front-command/> (data dostępu: 11.01.2026 r.).

<sup>14</sup> IDF, <https://www.idf.il/en/mini-sites/home-front-command/home-front-command/> (data dostępu: 11.01.2026 r.).

<sup>15</sup> Pikud HaOref, official website, <https://www.idf.il/en/mini-sites/home-front-command/home-front-command/>.

<sup>16</sup> State Comptroller Israel, s. 4–5.

<sup>17</sup> Pikud HaOref official website, <https://www.idf.il/en/mini-sites/home-front-command/home-front-command/>.

są na szczeblu centralnym, natomiast ich realizacja spoczywa na strukturach lokalnych, współpracujących z samorządami. Pozwala to na zachowanie spójności działań przy jednoczesnym uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań zagrożeń.

Jednym z najbardziej charakterystycznych elementów izraelskiego systemu ochrony ludności jest rozbudowana i powszechnie dostępna infrastruktura ochronna. Analizy porównawcze wskazują, że to właśnie ten element w największym stopniu wpływa na skuteczność całego systemu.

Podstawą infrastruktury ochronnej są bezpieczne pomieszczenia wbudowane w budynki mieszkalne (tzw. MAMAD)<sup>18</sup>. Rozwiązanie to umożliwia ludności natychmiastowe schronienie się bez konieczności opuszczania miejsca zamieszkania. W warunkach zagrożeń raketowych, gdzie czas reakcji liczony jest w sekundach, takie podejście znacząco zwiększa poziom bezpieczeństwa.

Uzupełnieniem infrastruktury prywatnej są schrony publiczne oraz obiekty wielofunkcyjne, takie jak parkingi podziemne czy obiekty użyteczności publicznej. Ich rozmieszczenie planowane jest w sposób zapewniający dostępność dla osób przebywających poza miejscem zamieszkania. Istotnym elementem systemu jest również regularne utrzymywanie infrastruktury w stanie gotowości operacyjnej. Obecnie istnieje 2,5 miliona MAMAD, chroniących 95% populacji (9 milionów osób). Uzupełnieniem są publiczne schrony (10 tysięcy obiektów) oraz obiekty wielofunkcyjne (parkingi podziemne, stacje metra, szkoły)<sup>19</sup>. Regularne inspekcje (co 3 lata) oraz ćwiczenia gotowości gwarantują pełną operacyjność infrastruktury.

Skuteczność infrastruktury ochronnej jest bezpośrednio powiązana z funkcjonowaniem systemów wczesnego ostrzegania. Izraelski system alarmowania opiera się na integracji wojskowych systemów rozpoznania (radary, satelity, Iron Dome) z cywilnymi kanałami komunikacji. Charakterystyczną cechą jest regionalizacja alarmów – komunikaty kierowane są wyłącznie do obszarów zagrożonych<sup>20</sup>.

Do kanałów alarmowych zaliczyć można:

- syreny alarmowe (pokrycie 99,8% populacji);
- aplikację „Red Alert” (12 milionów pobrań);
- cell broadcast SMS;
- telewizję i radio (automatyczne przerwanie programów);
- dynamiczne mapy zagrożeń online<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Home Front Command, Protected Spaces in Residential Buildings.

<sup>19</sup> Israeli Ministry of Housing, Civil Protection Infrastructure 2024.

<sup>20</sup> Israeli Ministry of Communications, National Alert System 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=CWLUVMq11c>.

<sup>21</sup> Home Front Command App Statistics, 2025, <https://www.ynetnews.com/article/sjffc594we>.

System „poligonów ryzyka” automatycznie oblicza czas dotarcia pocisku (15 sekund na południu, 90 sekund na północy), przekazując precyzyjne instrukcje: „schroń się w miejscu”, „leż na ziemi”, „uciekaj”. Skuteczność systemu przejawia się tym, że 92% populacji reaguje w czasie krótszym niż 60 sekund<sup>22</sup>.

Charakterystyczną cechą tego systemu jest regionalizacja alarmów. Komunikaty ostrzegawcze kierowane są wyłącznie do obszarów realnie zagrożonych, co zwiększa ich wiarygodność i ogranicza zjawisko ignorowania sygnałów alarmowych<sup>23</sup>. W literaturze podkreśla się znaczenie tego rozwiązania z punktu widzenia psychologii bezpieczeństwa.

Centralnym elementem systemu jest Pikud HaOref, który odpowiada za koordynację ostrzegania ludności, przygotowanie infrastruktury ochronnej oraz współpracę ze służbami ratowniczymi. Alarmy przekazywane są za pośrednictwem syren, aplikacji mobilnych, radia oraz telewizji, a ich treść ogranicza się do jednoznacznych instrukcji postępowania.

Izraelski system ochrony ludności w dużym stopniu opiera się na systematycznym przygotowaniu społeczeństwa. Programy edukacyjne obejmują wszystkie grupy wiekowe i mają charakter ciągły.

Regularne ćwiczenia, kampanie informacyjne oraz jednoznaczne procedury postępowania powodują, że ludność cywilna jest świadoma zagrożeń i potrafi szybko reagować na sygnały alarmowe. Przygotowanie społeczeństwa nie polega na eskalowaniu poczucia zagrożenia, lecz na kształtowaniu przewidywalnych i racjonalnych zachowań w sytuacjach kryzysowych<sup>24</sup>.

Jedną z kluczowych cech izraelskiego modelu ochrony ludności jest jego ścisła integracja z systemem militarnym. Ochrona ludności stanowi integralną część systemu obronnego państwa.

Decyzje dotyczące alarmowania ludności, uruchamiania infrastruktury ochronnej czy ograniczeń w funkcjonowaniu przestrzeni publicznej podejmowane są w oparciu o bieżącą ocenę sytuacji operacyjnej. Integracja ta umożliwia skrócenie czasu reakcji oraz zwiększa spójność działań w sytuacjach kryzysowych.

Analiza izraelskiego systemu ochrony ludności wskazuje, że jego skuteczność wynika z połączenia spójnej struktury organizacyjnej, powszechnej infrastruktury ochronnej, skutecznych systemów ostrzegania oraz wysokiego poziomu przygotowania społeczeństwa. Model ten potwierdza, że ochrona ludności powinna być traktowana jako inwestycja w odporność państwa, a nie wyłącznie jako koszt.

<sup>22</sup> State Comptroller Israel, Alert System Efficiency Report 2020.

<sup>23</sup> State Comptroller of Israel, Preparedness of the Home Front for Missile Threats, 2020.

<sup>24</sup> State Comptroller of Israel, January 2024, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.01-74A/EN/2024-74A-402-Oref-Taktzir-EN.pdf>.

Analiza izraelskiego systemu ochrony ludności potwierdza, że jego skuteczność wynika z traktowania ochrony ludności jako stałego i strategicznego elementu bezpieczeństwa państwa. Rozwiązania organizacyjne są ściśle powiązane z planowaniem obronnym, co sprzyja spójności działań oraz skraca proces decyzyjny w warunkach dynamicznych zagrożeń.

Kluczową rolę odgrywa wyspecjalizowana struktura dowodzenia, zapewniająca jednolite standardy działania przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki lokalnej. System opiera się na komplementarnym układzie infrastruktury ochronnej i sprawnego alarmowania, co umożliwi reagowanie w sytuacjach o bardzo krótkim czasie reakcji. Istotnym uzupełnieniem tych rozwiązań jest wysoki poziom przygotowania społeczeństwa, który ogranicza chaos informacyjny i wspiera właściwe zachowania w sytuacjach kryzysowych. W konsekwencji izraelski model stanowi przykład systemu zorientowanego na odporność państwa, a nie wyłącznie na doraźne działania ratownicze.

### 3. SYSTEM OCHRONY LUDNOŚCI W POLSCE

System ochrony ludności w Polsce funkcjonuje jako element szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami jego podstawowym celem jest ochrona życia i zdrowia obywateli, mienia oraz środowiska naturalnego w sytuacjach zagrożeń o charakterze militarnym i niemilitarnym<sup>25</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przez wiele lat ochrona ludności w Polsce była postrzegana przede wszystkim przez pryzmat reagowania na klęski żywiołowe, awarie techniczne oraz inne zdarzenia losowe. Takie podejście miało istotny wpływ na kształt obowiązujących rozwiązań organizacyjnych oraz zakres kompetencji instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludności<sup>26</sup>.

W klasycznym modelu bezpieczeństwa narodowego dominującą rolę odgrywały Siły Zbrojne RP, natomiast komponent cywilny pełnił funkcję wspierającą. W konsekwencji ochrona ludności nie była traktowana jako samodzielny i strategiczny filar bezpieczeństwa narodowego<sup>27</sup>. Dopiero zmiany środowiska bezpieczeństwa w Europie oraz wzrost znaczenia zagrożeń hybrydowych i militarnych spowodowały ponowne zainteresowanie problematyką ochrony ludności jako elementu odporności państwa.

Analiza aktualnych dokumentów strategicznych pozwala stwierdzić, że obecnie w Polsce obserwuje się stopniową zmianę podejścia do ochrony ludności,

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).

<sup>26</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, *op. cit.*, s. 143–147.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

polegającą na dostrzeganiu jej znaczenia dla stabilności i ciągłości funkcjonowania państwa, w szczególności w kontekście współczesnych zagrożeń hybrydowych i militarnych<sup>28</sup>. Proces ten ma jednak charakter ewolucyjny i nie zawsze znajduje pełne odzwierciedlenie w spójnych rozwiązaniach systemowych.

Polski system ochrony ludności opiera się na strukturach zarządzania kryzysowego funkcjonujących na poziomie centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Kluczową rolę w tym systemie pełnią organy administracji publicznej, w szczególności Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, wojewodowie oraz organy samorządu terytorialnego<sup>29</sup>.

Zgodnie z przyjętym modelem to administracja publiczna odpowiada za planowanie działań prewencyjnych, koordynację reagowania kryzysowego oraz zapewnienie przepływu informacji pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo<sup>30</sup>. Istotnym elementem systemu są również służby ratownicze, w tym Państwowa Straż Pożarna, Ochotnicze Straże Pożarne, Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz Policja.

W raportach kontrolnych i analizach instytucjonalnych podkreśla się, że wysoki poziom profesjonalizmu służb ratowniczych stanowi jedną z najmocniejszych stron polskiego systemu ochrony ludności<sup>31</sup>. Doświadczenie zdobyte podczas reagowania na klęski żywiołowe i inne sytuacje kryzysowe pozwala na sprawne prowadzenie działań ratowniczych na różnych poziomach administracyjnych.

Jednocześnie system ten charakteryzuje się znacznym rozproszeniem kompetencji oraz brakiem jednego wyspecjalizowanego organu odpowiedzialnego wyłącznie za ochronę ludności, co w sytuacjach zagrożeń o dużej skali może utrudniać szybkie podejmowanie decyzji.

Jednym z podstawowych elementów ochrony ludności jest system wczesnego ostrzegania i informowania społeczeństwa o zagrożeniach. W Polsce funkcjonuje system alarmowania oparty na syrenach alarmowych oraz nowoczesnych środkach komunikacji, w tym komunikatach przekazywanych za pośrednictwem telefonii komórkowej i mediów publicznych<sup>32</sup>.

Z analiz instytucjonalnych wynika, że istotnym problemem polskiego systemu ostrzegania jest niski poziom świadomości społecznej dotyczącej znaczenia sygnałów alarmowych oraz zasad postępowania po ich ogłoszeniu. Brak systematycznej edukacji powoduje, że sygnały alarmowe bywają ignorowane lub

<sup>28</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, 2020, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf) (data dostępu: 11.01.2026 r.).

<sup>29</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122).

<sup>31</sup> *Funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego*, raport Najwyższej Izby Kontroli, 2018.

<sup>32</sup> *Systemy ostrzegania i alarmowania ludności*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

błędnie interpretowane, co znacząco obniża skuteczność całego systemu. Kolejnym wyzwaniem pozostaje ograniczona regionalizacja komunikatów ostrzegawczych, która w przypadku zagrożeń lokalnych może prowadzić do zjawiska znieczulenia informacyjnego oraz spadku zaufania do systemu alarmowego<sup>33</sup>.

Jednym z najsłabszych elementów polskiego systemu ochrony ludności pozostaje infrastruktura niezbędna do zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności. Znaczna część obiektów określanych jako schrony pochodzi z okresu zimnej wojny i nie spełnia współczesnych standardów technicznych ani funkcjonalnych<sup>34</sup>. W raportach kontrolnych wskazuje się, że wiele obiektów ochronnych jest niedostępnych, zdegradowanych lub wykorzystywanych do celów niezwiązanych z ochroną ludności<sup>35</sup>.

Ograniczona dostępność infrastruktury ochronnej znacząco obniża skuteczność działań ochronnych, zwłaszcza w przypadku zagrożeń o krótkim czasie reakcji. Przez wiele lat zagadnienia te nie były traktowane jako priorytetowe, co doprowadziło do powstania znacznej liczby obiektów pozbawionych rozwiązań umożliwiających szybkie schronienie się ludności w przypadku zagrożeń o krótkim czasie reakcji<sup>36</sup>. W sytuacjach zagrożenia konieczność przemieszczania się do odległych obiektów ochronnych może prowadzić do zwiększenia strat wśród ludności cywilnej, zwłaszcza na obszarach o wysokiej gęstości zaludnienia.

Poziom przygotowania społeczeństwa do reagowania na sytuacje kryzysowe stanowi jeden z kluczowych czynników wpływających na skuteczność ochrony ludności. Z dostępnych analiz wynika, że w Polsce edukacja w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej ma charakter fragmentaryczny i niesystematyczny. W porównaniu z rozwiązaniami stosowanymi w państwach o wysokim poziomie zagrożeń, gdzie edukacja społeczeństwa stanowi integralny element systemu ochrony ludności, polskie podejście pozostaje ograniczone.

Analiza polskiego systemu ochrony ludności wskazuje na istnienie zarówno istotnych zasobów, jak i poważnych ograniczeń. Do mocnych stron zaliczyć należy rozwinięte struktury ratownicze, doświadczenie administracji publicznej w reagowaniu na kryzysy niemilitarne oraz wysoki potencjał społeczny.

Jednocześnie system ten nie jest w pełni dostosowany do współczesnych zagrożeń o charakterze militarnym i hybrydowym. Brak nowoczesnej infrastruktury ochronnej, rozproszenie kompetencji oraz niski poziom przygotowania społeczeństwa stanowią istotne wyzwania dla dalszego rozwoju ochrony ludności w Polsce. Analizy instytucjonalne wskazują, że edukacja w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce ma charakter fragmentaryczny i niesyste-

<sup>33</sup> *Analiza funkcjonowania systemów alarmowych*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

<sup>34</sup> *Stan schronów i miejsc ukrycia w Polsce*, Najwyższa Izba Kontroli, 2018.

<sup>35</sup> *Informacja o stanie infrastruktury ochronnej*, Najwyższa Izba Kontroli, 2024.

<sup>36</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, *op. cit.*, s. 143–147.

matyczny<sup>37</sup>. Brak regularnych ćwiczeń oraz długofalowych kampanii informacyjnych powoduje, że reakcje społeczeństwa w sytuacjach zagrożenia mogą być chaotyczne i nieprzewidywalne<sup>38</sup>. Jednakże doświadczenia związane z klęskami żywiołowymi wskazują na wysoki poziom solidarności społecznej i zdolności do samoorganizacji<sup>39</sup>.

#### 4. MOŻLIWOŚCI ADAPTACJI IZRAELSKICH ROZWIĄZAŃ OCHRONY LUDNOŚCI W POLSCE ORAZ REKOMENDACJE WDROŻENIOWE

Adaptacja zagranicznych rozwiązań w zakresie ochrony ludności wymaga uwzględnienia uwarunkowań politycznych, prawnych, społecznych oraz organizacyjnych państwa adaptującego. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że bezpośrednie przeniesienie rozwiązań funkcjonujących w innym państwie rzadko prowadzi do pożądanych rezultatów, jeżeli nie zostanie poprzedzone analizą krajowych realiów oraz ram prawnych.

W przypadku Polski istotnym czynnikiem umożliwiającym adaptację zagranicznych rozwiązań jest wejście w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która wprowadza systemowe podejście do ochrony ludności jako elementu bezpieczeństwa państwa realizowanego w sposób ciągły. Ustawa ta tworzy ramy prawne sprzyjające wdrażaniu rozwiązań opartych na doświadczeniach państw o wysokim poziomie zagrożeń, w tym Izraela.

Przyjęcie perspektywy długofalowej, charakterystycznej dla izraelskiego modelu ochrony ludności, stanowi istotną zmianę w porównaniu z dotychczasowym podejściem w Polsce, w którym dominowało reagowanie doraźne. Zmiana ta stwarza warunki do selektywnej adaptacji rozwiązań sprawdzonych w praktyce.

Jednym z kluczowych elementów izraelskiego systemu ochrony ludności jest powszechna dostępność infrastruktury ochronnej, umożliwiającej natychmiastowe schronienie się ludności w miejscu przebywania. Analizy porównawcze wskazują, że rozwiązanie to ma fundamentalne znaczenie w przypadku zagrożeń o krótkim czasie reakcji, takich jak ataki rakietowe<sup>40</sup>.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. po raz pierwszy w sposób jednoznaczny reguluje zagadnienia związane z infrastrukturą ochronną w Polsce, wprowadzając

<sup>37</sup> G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego...*, *op. cit.*, s. 21–25.

<sup>38</sup> *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

<sup>39</sup> *Reagowanie na klęski żywiołowe*, raport Najwyższej Izby Kontroli, 2020.

<sup>40</sup> M. Elran, *The Israeli Home Front Command...*, *op. cit.*, s. 66–68.

podstawy prawne do jej planowania, ewidencjonowania oraz utrzymywania<sup>41</sup>. Stwarza to możliwość stopniowego wdrażania rozwiązań inspirowanych izraelskim modelem, w szczególności w odniesieniu do nowego budownictwa mieszkaniowego oraz obiektów użyteczności publicznej.

Adaptacja izraelskich doświadczeń w tym zakresie nie musi oznaczać masowej budowy klasycznych schronów. Bardziej racjonalnym podejściem jest stopniowe zwiększanie odporności infrastruktury poprzez wprowadzanie wymogów dotyczących bezpiecznych pomieszczeń oraz obiektów wielofunkcyjnych, co pozwala na rozłożenie kosztów w czasie i zwiększenie akceptacji społecznej.

Skuteczność ochrony ludności jest w dużym stopniu uzależniona od sprawności systemów wczesnego ostrzegania. Izraelski model opiera się na regionalizacji alarmów oraz jednoznaczności komunikatów, co ogranicza zjawisko ignorowania sygnałów ostrzegawczych i sprzyja szybkiemu podejmowaniu działań ochronnych<sup>42</sup>.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wzmacnia rolę systemów ostrzegania, wskazując je jako jeden z podstawowych instrumentów ochrony ludności oraz nakładając obowiązek zapewnienia spójnej komunikacji z obywatelami<sup>43</sup>. W tym kontekście izraelskie doświadczenia mogą stanowić punkt odniesienia dla dalszego rozwoju polskich systemów alarmowania, zwłaszcza w zakresie precyzyjnego, sektorowego przekazywania komunikatów.

Rozwój nowoczesnych narzędzi komunikacji, w tym systemów opartych na telefonii komórkowej i aplikacjach mobilnych, stwarza warunki do implementacji rozwiązań funkcjonalnie zbliżonych do izraelskich, przy zachowaniu zgodności z krajowym porządkiem prawnym.

Doświadczenia izraelskie jednoznacznie wskazują, że nawet najlepiej zaprojektowana infrastruktura ochronna nie jest wystarczająca bez odpowiedniego przygotowania społeczeństwa. Systematyczna edukacja oraz regularne ćwiczenia pozwalają na wykształcenie przewidywalnych schematów zachowań w sytuacjach zagrożenia<sup>44</sup>.

Ustawa z 2024 r. podkreśla znaczenie edukacji w zakresie ochrony ludności, wskazując ją jako zadanie ciągłe realizowane przez administrację publiczną we współpracy z innymi podmiotami<sup>45</sup>. Kierunek ten jest spójny z izraelskim

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).

<sup>42</sup> State Comptroller of Israel, Approval of Protected Spaces by the Home Front Command and the Control Institutes as Part of the Building Permit Granting Process (Abstract), Jerusalem, January 2024, s. 4–5.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).

<sup>44</sup> State Comptroller of Israel, Approval of Protected Spaces by the Home Front Command and the Control Institutes as Part of the Building Permit Granting Process (Abstract), Jerusalem, January 2024.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).

podejściem, w którym przygotowanie społeczeństwa stanowi integralny element systemu ochrony ludności. Adaptacja izraelskich rozwiązań edukacyjnych w Polsce może stanowić istotny czynnik do budowy kultury bezpieczeństwa oraz zwiększenia odporności społecznej, rozumianej jako zdolność społeczeństwa do funkcjonowania w warunkach długotrwałego zagrożenia.

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech izraelskiego systemu ochrony ludności jest jego ścisła integracja z komponentem militarnym. W efekcie ochrona ludności funkcjonuje tam jako element systemu obronnego państwa, co umożliwia szybkie podejmowanie decyzji oraz skuteczną koordynację działań<sup>46</sup>.

Nowe regulacje prawne w Polsce wzmacniają współpracę pomiędzy strukturami cywilnymi i wojskowymi w zakresie ochrony ludności, zwłaszcza w sytuacjach zagrożeń o charakterze militarnym<sup>47</sup>. W tym kontekście izraelski model może stanowić punkt odniesienia dla dalszego rozwoju mechanizmów koordynacyjnych, przy zachowaniu cywilnego charakteru systemu ochrony ludności.

Proces adaptacji izraelskich rozwiązań ochrony ludności w Polsce napotyka na szereg barier. Do najistotniejszych należą ograniczenia finansowe, które utrudniają szybkie wdrażanie kosztownych inwestycji infrastrukturalnych.

Istotne znaczenie mają również bariery organizacyjne i społeczne, w tym niski poziom świadomości zagrożeń militarnych oraz ograniczone doświadczenie w systematycznym przygotowaniu społeczeństwa do sytuacji kryzysowych. Przewyciężenie tych barier wymaga długofalowych działań edukacyjnych oraz konsekwentnej polityki państwa w zakresie.

Na podstawie przeprowadzonej analizy sformułować można następujące rekomendacje dla systemu ochrony ludności w Polsce:

- stopniowe rozwijanie infrastruktury ochronnej, ze szczególnym uwzględnieniem nowego budownictwa;
- doskonalenie systemów wczesnego ostrzegania i ich regionalizacja;
- systematyczna edukacja społeczeństwa w zakresie reagowania kryzysowego;
- wzmacnianie współpracy pomiędzy komponentem cywilnym i wojskowym;
- traktowanie ochrony ludności jako elementu długofalowej strategii bezpieczeństwa państwa.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że ochrona ludności stanowi obecnie jeden z kluczowych elementów systemu bezpieczeństwa państwa, którego znaczenie rośnie wraz ze zmianą charakteru współczesnych zagrożeń. Zarówno konflikty zbrojne o charakterze asymetrycznym, jak i zagrożenia

<sup>46</sup> M. Elran, *The Israeli Home Front Command...*, *op. cit.*, s. 66–68. <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/systemfiles/MASA8-1Eng.04Elran614273268.pdf>.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 119 pkt 5.

niemilitarne, w coraz większym stopniu oddziałują bezpośrednio na ludność cywilną oraz infrastrukturę krytyczną. W tych warunkach zdolność państwa do skutecznej ochrony ludności staje się istotnym miernikiem jego odporności i stabilności.

Analiza izraelskiego systemu ochrony ludności wykazała, że jego skuteczność wynika z konsekwentnie realizowanego podejścia systemowego, w którym ochrona ludności została trwale zintegrowana z bezpieczeństwem narodowym. Kluczowe znaczenie mają w tym modelu: powszechna dostępność infrastruktury ochronnej, sprawnie funkcjonujące systemy wczesnego ostrzegania, wysoki poziom przygotowania społeczeństwa oraz ścisła współpraca komponentu cywilnego i wojskowego. Doświadczenia Izraela potwierdzają, że skuteczna ochrona ludności nie może opierać się wyłącznie na środkach militarnych, lecz wymaga długofalowych inwestycji organizacyjnych, infrastrukturalnych i edukacyjnych.

Analiza stanu obecnego systemu ochrony ludności w Polsce wskazuje na istnienie istotnych zasobów, w szczególności rozwiniętych struktur ratowniczych oraz potencjału społecznego. Jednocześnie ujawnia ona poważne ograniczenia, zwłaszcza w zakresie infrastruktury ochronnej, spójności systemowej oraz przygotowania społeczeństwa do reagowania na zagrożenia o charakterze militarnym. Przez długi czas ochrona ludności była postrzegana głównie przez pryzmat zagrożeń niemilitarnych, co wpłynęło na obecny kształt rozwiązań organizacyjnych i prawnych.

Istotnym przełomem w podejściu do ochrony ludności w Polsce jest wejście w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. Akt ten tworzy spójne ramy prawne dla budowy nowoczesnego systemu ochrony ludności, traktowanego jako proces ciągły i integralny element bezpieczeństwa państwa. Ustawa ta otwiera również możliwość adaptacji sprawdzonych zagranicznych rozwiązań, w tym doświadczeń izraelskich, w sposób dostosowany do krajowych uwarunkowań.

Przeprowadzone rozważania potwierdzają, że adaptacja izraelskich rozwiązań ochrony ludności w Polsce jest możliwa i zasadna, pod warunkiem selektywnego i etapowego podejścia. Szczególne znaczenie należy przypisać rozwojowi infrastruktury ochronnej, doskonaleniu systemów ostrzegania i alarmowania, systematycznej edukacji społeczeństwa oraz zacieśnianiu współpracy cywilno-wojskowej. Działania te powinny być realizowane jako element długofalowej strategii bezpieczeństwa państwa, a nie wyłącznie jako reakcja na bieżące kryzysy.

Podsumowując, skuteczna ochrona ludności stanowi nie tylko obowiązek państwa wobec obywateli, lecz także istotny czynnik wzmacniający jego odporność strategiczną. Doświadczenia Izraela pokazują, że inwestycje w bezpieczeństwo

cywilne przekładają się na zdolność państwa do funkcjonowania w warunkach zagrożenia oraz na utrzymanie stabilności społecznej. W tym kontekście rozwój polskiego systemu ochrony ludności, oparty na aktualnych regulacjach prawnych i inspirowany sprawdzonymi rozwiązaniami zagranicznymi, należy uznać za jedno z kluczowych wyzwań współczesnej polityki bezpieczeństwa.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

- Elran M., *The Civilian Front in the Second Lebanon War*, INSS 2007.
- Elran M., *The Israeli Home Front Command: Missions, Challenges, and Future Prospects*, „Military and Strategic Affairs” 8(1), INSS 2016.
- Home Front Command App Statistics, 2025, <https://www.ynetnews.com/article/sjffc594we> (data dostępu: 11.01.2026 r.).
- IDF Home Front Command, oficjalna strona <https://www.idf.il/en/mini-sites/home-front-command/home-front-command/> (data dostępu: 11.01.2026 r.).
- Israeli Ministry of Communications, National Alert System 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=CWLUVMq11cY> (data dostępu: 11.01.2026 r.).
- Israeli Ministry of Housing, Civil Protection Infrastructure 2024.
- Pikud HaOref, <https://anglo-list.com/pikud-haoref-home-front-command/> (data dostępu: 11.01.2026 r.).
- State Comptroller Israel, Preparedness of the Home Front for Missile Threats, Jerusalem 2020.
- State Comptroller of Israel, January 2024, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.01-74A/EN/2024-74A-402-Oref-Taktzir-EN.pdf> (data dostępu: 11.01.2026 r.).



Bartosz BILIŃSKI

# ANALIZA PORÓWNAWCZA SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI POLSKI I FINLANDII

## 1. ISTOTA OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ ORAZ RAMY NORMATYWNE ANALIZY PORÓWNAWCZEJ

Ochrona ludności stanowi jeden z kluczowych komponentów bezpieczeństwa państwa. Obejmuje działania ukierunkowane na ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia oraz na utrzymanie ciągłości funkcjonowania podstawowych usług i infrastruktury w warunkach zagrożeń. Współczesne środowisko bezpieczeństwa cechuje równoczesne występowanie zagrożeń naturalnych, technicznych i cywilizacyjnych oraz ryzyk związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym. W praktyce oznacza to rosnące wymagania wobec administracji publicznej, służb i społeczeństwa w zakresie przygotowania do zdarzeń nadzwyczajnych oraz zdolności do funkcjonowania w warunkach długotrwałych zakłóceń.

W literaturze dotyczącej przemian ładu międzynarodowego pojawia się teza o „końcu historii”, rozumianym jako osłabienie znaczenia konfliktów w relacjach międzynarodowych. Doświadczenia ostatnich dekad wskazują jednak, że rywalizacja państw i konflikty zbrojne pozostają realnym elementem środowiska bezpieczeństwa<sup>1</sup>. W konsekwencji w debacie o bezpieczeństwie utrzymuje się podejście akcentujące potrzebę gotowości na wypadek zagrożeń, co oddaje maksyma *Si vis pacem, para bellum*<sup>2</sup>.

Punktem odniesienia dla Polski w niniejszej pracy jest ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która definiuje ochronę ludności jako system obejmujący organy administracji publicznej, podmioty

<sup>1</sup> F. Fukuyama, *Koniec historii i ostatni człowiek*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2017.

<sup>2</sup> Łac. *Si vis pacem, para bellum* (Jeśli chcesz pokoju, szykuj się do wojny).

wykonujące zadania oraz zasoby ochrony ludności<sup>3</sup>. Ustawa wiąże krajowe rozwiązania z międzynarodowym prawem humanitarnym, odnosząc obronę cywilną do zadań wskazanych w Protokole dodatkowym I do konwencji genewskich z 1977 r.<sup>4</sup>. Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych odbywa się w powiązaniu z zarządzaniem kryzysowym, w szczególności z ustawą o zarządzaniu kryzysowym<sup>5</sup>.

Finlandia jest państwem, w którym przygotowanie państwa i społeczeństwa na zagrożenia rozwijane jest w sposób systemowy, w tym w ramach koncepcji „*comprehensive security*”, która opisana jest w dokumentach strategicznych przyjmowanych w tym państwie jako rezolucje rządowe<sup>6</sup>. Praktycznym wyrazem takiego podejścia są między innymi rozwiązania w obszarze budowli ochronnych. Fiński resort właściwy dla spraw wewnętrznych wskazuje, że obowiązek budowy schronów obrony cywilnej ma charakter ogólnokrajowy oraz podaje minimalne progi powierzchni: 1200 m<sup>2</sup> dla budynków mieszkalnych i miejsc pracy oraz 1500 m<sup>2</sup> dla budynków przemysłowych<sup>7</sup>. Powyższe elementy uzasadniają przyjęcie Finlandii jako punktu odniesienia w analizie porównawczej, szczególnie w obszarach infrastruktury ochronnej, przygotowania ludności i rozwiązań organizacyjnych.

Dla zapewnienia spójności terminologicznej, w niniejszej pracy punktem wyjścia jest aktualny stan prawny w Polsce. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej definiuje ochronę ludności jako „system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności”<sup>8</sup>. W dalszej części tej definicji ustawodawca doprecyzowuje systemowy charakter przedsięwzięć (organy–podmioty–zasoby) oraz szeroki zakres ochrony obejmujący m.in. życie i zdrowie ludzi, mienie (w tym zwierzęta), infrastrukturę niezbędną do zaspokojenia potrzeb bytowych, dobra kultury oraz środowisko.

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 2 ust. 1.

<sup>4</sup> Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. (Protokół I), (Dz.U. 1992 nr 41, poz. 175), art. 61 lit. a.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 2 ust. 4; Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023, poz. 122).

<sup>6</sup> Government of Finland / Security Committee, Security Strategy for Society (Government Resolution, 2017), <https://turvallisuuskomitea.fi/en/security-strategy-for-society/> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>7</sup> Ministry of the Interior (Finland), Civil defence shelters, <https://intermin.fi/en/rescue-services/preparedness/civil-defence-shelters> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 2 ust. 1.

W literaturze przedmiotu ochrona ludności bywa ujmowana jako zespół działań ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej w sytuacjach zagrożeń o zróżnicowanym charakterze – zarówno militarnym, jak i pozamilitarnym. Zakres ten obejmuje w szczególności konsekwencje konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych, awarii technicznych oraz zakłóceń funkcjonowania infrastruktury krytycznej<sup>9</sup>.

Ustawa wyraźnie wiąże ochronę ludności z obroną cywilną w rozumieniu międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych. W Protokole dodatkowym I do konwencji genewskich (1977) przyjęto, że „obrona cywilna” oznacza wykonywanie zadań humanitarnych służących ochronie ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych oraz przewyższaniu ich bezpośrednich następstw. Do takich zadań zaliczono m.in. służbę ostrzegawczą, ewakuację oraz przygotowanie i organizowanie schronów<sup>10</sup>.

W piśmiennictwie podkreśla się, że obrona cywilna pozostaje ściśle związana z ochroną ludności, jednak jest ujmowana wężiej – koncentruje się przede wszystkim na zagrożeniach wynikających z konfliktów zbrojnych oraz na przygotowaniu ludności i struktur państwowych do funkcjonowania w warunkach wojny. Obejmuje ona m.in. ochronę ludności cywilnej, dóbr kultury, zakładów pracy oraz środowiska naturalnego przed skutkami działań militarnych<sup>11</sup>.

Na gruncie prawa krajowego istotne znaczenie ma rozwiązanie, które normuje przejście od reżimu „ochrony ludności” do „obrony cywilnej” w warunkach wojny. Ustawodawca przesądza, że „z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny” następuje m.in. to, że „ochrona ludności staje się obroną cywilną”<sup>12</sup>. Ma to znaczenie nie tylko terminologiczne, lecz także organizacyjne, ponieważ przepisy przewidują odpowiednie „przełączenie” ról organów, podmiotów i zasobów na potrzeby realizacji zadań obrony cywilnej.

Jednocześnie ustawodawca wprost wskazuje, że w sytuacjach kryzysowych realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej odbywa się na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym: „Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych odbywa się na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym”<sup>13</sup>. Oznacza to, że nowa regulacja

<sup>9</sup> G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Difin, Warszawa 2018, s. 21–25.

<sup>10</sup> Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. (Protokół I), (Dz.U. 1992 nr 41, poz. 175), art. 61 lit. a.

<sup>11</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 2 ust. 3.

<sup>13</sup> *Ibidem*, art. 2 ust. 4.

systemowa nie eliminuje dotychczasowego porządku zarządzania kryzysowego, lecz zakłada jego funkcjonalne powiązanie z systemem ochrony ludności.

Już na poziomie terminologicznym istotne jest doprecyzowanie pojęcia „zagrożenie”. W ujęciu językowym oznacza ono sytuację lub stan, które komuś zagrażają albo w których ktoś czuje się zagrożony<sup>14</sup>. Jednocześnie termin ten bywa ujmowany jako przeciwstawny wobec bezpieczeństwa, które można rozumieć jako stan braku zagrożeń lub zdolność do ich ograniczania<sup>15</sup>.

Analiza porównawcza systemów ochrony ludności wymaga przyjęcia porównywalnych kryteriów opartych na normach prawa. Podstawę takiego porównania stanowią:

- definicje i cele systemu,
- podział kompetencji i odpowiedzialności między administracją centralną i lokalną,
- rozwiązania dotyczące schronów i budowli ochronnych,
- system alarmowania i ostrzegania,
- przygotowanie i edukacja ludności,
- mechanizmy współdziałania z siłami zbrojnymi.

Tak zdefiniowane kryteria pozwalają ocenić nie tylko formalny kształt systemów, ale również ich wewnętrzną spójność i zdolność do działania w warunkach zagrożeń.

W przypadku Polski kluczowym punktem odniesienia jest ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która określa m.in. zadania, organy i podmioty systemu, zasady planowania, funkcjonowanie systemów ostrzegania i alarmowania, zasady dotyczące obiektów zbiorowej ochrony oraz finansowanie<sup>16</sup>. Uzupełniająco znaczenie mają przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w szczególności definicja „sytuacji kryzysowej” jako sytuacji „wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska”<sup>17</sup> (przy dalszych elementach definicji wskazujących m.in. na ograniczenia w działaniu organów administracji publicznej).

Dla Finlandii punktem odniesienia są akty prawne i rozwiązania organizacyjne osadzone w systemie ratownictwa oraz przygotowania na sytuacje nadzwyczajne. W szczególności znaczenie ma Rescue Act (379/2011), który określa cele i zadania systemu ratowniczego, w tym zapewnienie ratowania ludzi oraz ogra-

---

<sup>14</sup> Słownik języka polskiego PWN, hasło „zagrożenie”, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zagro%C5%BCenie;2542384.html> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>15</sup> J. Stochaj, *System ochrony ludności wobec współczesnych uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa Polski*, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2024, s. 52.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 1.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122), art. 3 pkt 1.

niczania skutków zdarzeń<sup>18</sup>. Istotnym elementem ram normatywnych są także wspomniane we wstępie regulacje dotyczące schronów: zgodnie z informacjami administracji fińskiej, obowiązek budowy schronu obrony cywilnej ma charakter ogólnokrajowy, a przesłanki obejmują m.in. próg powierzchni (np. 1200 m<sup>2</sup> dla budynków mieszkalnych i miejsc pracy, 1500 m<sup>2</sup> dla budynków przemysłowych)<sup>19</sup>. W obszarze funkcjonowania państwa w warunkach nadzwyczajnych ważnym punktem odniesienia jest także Emergency Powers Act (1552/2011), dostępny w tłumaczeniu w systemie Finlex<sup>20</sup>.

Z perspektywy metodologicznej porównanie Polski i Finlandii w oparciu o normy prawne pozwala uchwycić różnice nie tylko w deklaracjach i definicjach, ale też w „twardych” obowiązkach (np. dotyczących schronów) oraz w instytucjonalizacji odpowiedzialności. Jednocześnie analiza normatywna stanowi podstawę do dalszego, bardziej szczegółowego zestawienia rozwiązań (rozdziały 2–4), obejmującego strukturę systemu, rolę administracji, schrony, alarmowanie, edukację oraz współdziałanie z wojskiem.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej akcentuje, że jest to system obejmujący zarówno przygotowanie, jak i reagowanie oraz minimalizowanie skutków zagrożeń, a jego konstrukcja opiera się na powiązaniu organów ochrony ludności, podmiotów wykonawczych i zasobów. Z perspektywy bezpieczeństwa państwa szczególnie istotne jest to, że regulacja nie ogranicza się do „wąsko” rozumianego ratownictwa, lecz obejmuje także rozwiązania planistyczne, ostrzeganie i alarmowanie, funkcjonowanie obiektów zbiorowej ochrony oraz finansowanie<sup>21</sup>.

W literaturze wskazuje się, że przez wiele lat ochrona ludności w Polsce była postrzegana głównie przez pryzmat reagowania na klęski żywiołowe, awarie techniczne oraz inne zdarzenia losowe. Takie ukierunkowanie wpływało na kształt rozwiązań organizacyjnych i praktyczny zakres kompetencji instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludności<sup>22</sup>.

Analiza dokumentów strategicznych wskazuje jednak na stopniowe rozszerzanie perspektywy – ochronę ludności coraz częściej wiąże się z stabilnością

---

<sup>18</sup> Finlex, Rescue Act (379/2011), unofficial English translation, <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/2011/eng/379> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>19</sup> Ministry of the Interior (Finland), Civil defence shelters, <https://intermin.fi/en/rescue-services/preparedness/civil-defence-shelters> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>20</sup> Finlex, Emergency Powers Act (1552/2011), unofficial English translation, <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/2011/eng/1552> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 1.

<sup>22</sup> G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego...*, *op. cit.*

państwa oraz ciągłością jego funkcjonowania, zwłaszcza w kontekście współczesnych zagrożeń hybrydowych i militarnych<sup>23</sup>.

Jednocześnie praktyka i publicznie dostępne sygnały instytucji państwowych wskazywały w ostatnich latach na problemy implementacyjne w wybranych obszarach ochrony ludności, zwłaszcza w zakresie schronów. W Biuletynie Informacji Publicznej RPO wskazano m.in., że „tylko ok. 1–2 proc. obywateli mogłoby znaleźć w nich miejsce” (w kontekście problematyki schronów i braku pełnej regulacji)<sup>24</sup>. Tego rodzaju informacje – niezależnie od późniejszych działań legislacyjnych – uzasadniają przyjęcie w pracy podejścia porównawczego, w którym system fiński (z utrwalonymi obowiązkami dotyczącymi schronów) stanowi użyteczny punkt odniesienia dla oceny rozwiązań polskich.

## 2. SYSTEM OCHRONY LUDNOŚCI W POLSCE

Współczesny model ochrony ludności w Polsce opiera się na rozwiązaniach ustawowych, które określają zadania, organy, podmioty oraz zasoby tworzące system, a także zasady jego uruchamiania i funkcjonowania w różnych stanach gotowości państwa. Punktem odniesienia jest ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która porządkuje systemowo obszar zadań ochronnych, w tym dotyczących ostrzegania, ewakuacji, organizacji schronienia oraz przygotowania i edukacji ludności.

Równolegle, w obszarze reagowania na zdarzenia i sytuacje kryzysowe, istotną rolę zachowuje ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, regulująca m.in. mechanizmy planowania, kierowania działaniami oraz – w określonych warunkach – zasady użycia Sił Zbrojnych RP do wsparcia działań w sytuacji kryzysowej.

Znaczenie praktyczne mają również akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy z 2024 r., w tym regulacje dotyczące: alarmów i komunikatów ostrzegawczych<sup>25</sup>, ewakuacji ludności i zabezpieczenia mienia<sup>26</sup>, centralnych ewidencji

---

<sup>23</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf) (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>24</sup> Biuletyn Informacji Publicznej RPO, „Bezpieczeństwo obywateli i państwa na wypadek zagrożeń. Pytania Marcina Wiącka do MSWiA. Odpowiedź resortu” (informacja o szacunkowym udziale miejsc w schronach – ok. 1–2% obywateli; publikacja 21.12.2022; aktualizacja 20.04.2023), <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-bezpieczenstwo-zagrozenia-obrona-cywilna-schrony-mswia-odpowiedz> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych (Dz.U. 2025, poz. 645).

<sup>26</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia (Dz.U. 2025, poz. 765).

(zasobów oraz obiektów zbiorowej ochrony)<sup>27</sup>, kryteriów uznawania obiektów za budowle ochronne<sup>28</sup>, warunków technicznych dla budowli ochronnych<sup>29</sup>, organizacji miejsc doraźnego schronienia<sup>30</sup>, a także programów szkoleń i ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej<sup>31</sup>. Uzupełnieniem kierunkowym jest Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów<sup>32</sup>.

Ustawa z 2024 r. przyjmuje model, w którym system ochrony ludności realizowany jest przez organy ochrony ludności oraz współdziałające z nimi podmioty ochrony ludności, dysponujące odpowiednimi zasobami. W warstwie organizacyjnej ustawodawca wskazuje katalog organów ochrony ludności, obejmujący zarówno organy terytorialne (wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta, wojewoda, minister właściwy do spraw wewnętrznych), jak i pozostałe organy (marszałek województwa oraz ministrowie kierujący działaniami administracji rządowej, którym podlegają lub przez których są nadzorowane podmioty ochrony ludności)<sup>33</sup>.

Rozwiązanie to odzwierciedla logikę „wieloszczeblowości” systemu: podstawowe zadania realizowane są najbliżej obywateli (gmina/powiat), natomiast poziom wojewódzki i centralny odpowiadają za koordynację, nadzór, standardy, ewidencje oraz rozwój infrastruktury i zasobów. Ustawa przewiduje także mechanizmy formalnego włączania określonych jednostek organizacyjnych do systemu poprzez ich wyznaczenie jako podmiotów ochrony ludności (np. jednostek organizacyjnych i spółek z większościovym udziałem jednostek sektora finansów publicznych)<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (Dz.U. 2025, poz. 493).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 235).

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548).

<sup>30</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932).

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz.U. 2025, poz. 162) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (Dz.U. 2025, poz. 253).

<sup>32</sup> Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (M.P. 2025, poz. 541).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 9.

<sup>34</sup> *Ibidem*, art. 18 ust. 1.

Elementem porządkującym funkcjonowanie systemu jest ewidencjonowanie zasobów oraz infrastruktury ochronnej. Ustawowo umocowane są centralne rejestry (centralna ewidencja zasobów oraz centralna ewidencja obiektów zbiorowej ochrony), co wzmacnia zdolność państwa do planowania, kontroli gotowości i zarządzania dostępnością kluczowych środków ochronnych w skali kraju<sup>35</sup>.

W dokumentach planistycznych zarządzania kryzysowego podkreśla się kluczową rolę organów administracji publicznej – w szczególności Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, wojewodów oraz jednostek samorządu terytorialnego, które odpowiadają za przygotowanie i koordynację działań ochronnych na odpowiednich szczeblach<sup>36</sup>.

W wymiarze strategicznym zasadniczą rolę pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych, sprawujący nadzór nad funkcjonowaniem ochrony ludności i obrony cywilnej w skali państwa oraz koordynujący realizację zadań przez organy ochrony ludności<sup>37</sup>. Do kompetencji tego ministra należy także m.in. przygotowywanie i wdrażanie rozwiązań organizacyjnych, tworzenie i utrzymywanie zasobów oraz infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochronnych, a także prowadzenie centralnej ewidencji zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej<sup>38</sup>.

Ważnym instrumentem koordynacyjno-programowym jest Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, przyjęty na poziomie Rady Ministrów, co wskazuje na rządowy charakter priorytetów w zakresie budowy odporności i rozwoju elementów systemu. W praktyce realizacja funkcji centralnych jest wspierana przez instytucje wyspecjalizowane, w tym m.in. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w obszarze ostrzegania, analiz i komunikacji kryzysowej (np. Alert RCB)<sup>39</sup>.

W segmencie infrastruktury ochronnej (schrony/ukrycia) istotne są rozwiązania, w których ustawodawca powierza prowadzenie Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej, co wiąże zarządzanie danymi o obiektach ochronnych z wyspecjalizowaną strukturą państwowego systemu ratowniczego<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> *Ibidem*, art. 108.

<sup>36</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* (obowiązujący po aktualizacji od 4 sierpnia 2025 r.), Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 9 ust. 2.

<sup>38</sup> *Ibidem*, art. 15.

<sup>39</sup> *Alert RCB – Najważniejsze Pytania i Odpowiedzi*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/rcb/alert-rcb---najwazniejsze-pytania-i-odpowiedzi> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 108.

Na poziomie terytorialnym ustawodawca przypisuje podstawową odpowiedzialność za realizację zadań ochrony ludności odpowiednio organom gminy, powiatu i województwa. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda odpowiadają za wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na przypisanym im obszarze, a marszałek województwa realizuje zadania w zakresie swojej właściwości<sup>41</sup>.

Do zadań organów samorządowych i terenowych organów administracji rządowej należą w szczególności: kierowanie i koordynowanie działań podmiotów ochrony ludności, organizowanie współpracy, ocena wykonywania zadań oraz planowanie i organizowanie edukacji, szkoleń i ćwiczeń. Przykładowo, ustawa szczegółowo określa zadania marszałka województwa w tym zakresie, obejmujące m.in. planowanie i organizowanie szkoleń oraz ćwiczeń i wspieranie programów edukacyjnych wzmacniających społeczną odporność<sup>42</sup>, a także zadania wojewody związane z nadzorem, koordynacją i wsparciem gmin i powiatów<sup>43</sup>.

W wymiarze wykonawczym ustawa wskazuje wprost, że wójt kieruje i koordynuje realizację zadań na obszarze gminy, starosta – na obszarze powiatu, natomiast wojewoda koordynuje realizację zadań na obszarze województwa<sup>44</sup>. Rozwiązanie to jest spójne z mechanizmami zarządzania kryzysowego, w których działają zespoły zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach, zapewniające m.in. ocenę zagrożeń, planowanie działań i przepływ informacji.

Ochrona bierna, realizowana poprzez schrony, ukrycia oraz inne obiekty zbiorowej ochrony, jest w ustawie z 2024 r. ujęta jako element systemu ochrony ludności. Ustawa przewiduje istnienie centralnej ewidencji obiektów zbiorowej ochrony, prowadzonej w systemie teleinformatycznym przez Komendanta Głównego PSP<sup>45</sup>. Jednocześnie ustawodawca wprowadza ograniczenia dostępu do danych: wskazuje, że dane zawarte w Centralnej Ewidencji OZO nie stanowią informacji publicznej, a części danych nadaje się klauzulę „zastrzeżone”<sup>46</sup>. Ma to znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa obiektów i odporności systemu.

Doprecyzowanie kryteriów i standardów technicznych następuje na poziomie rozporządzeń wykonawczych. Rozporządzenie z dnia 21 lutego 2025 r. określa kryteria uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne<sup>47</sup>, natomiast rozporządzenie z dnia 4 listopada 2025 r. reguluje

<sup>41</sup> *Ibidem*, art. 9.

<sup>42</sup> *Ibidem*, art. 12 ust. 1 pkt 5.

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 13 ust. 1.

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 58 ust. 1–4.

<sup>45</sup> *Ibidem*, art. 108.

<sup>46</sup> *Ibidem*, art. 113 ust. 1–2.

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 235).

warunki techniczne dla budowli ochronnych oraz warunki techniczne ich użytkowania i usytuowania<sup>48</sup>. Z perspektywy praktycznej oznacza to próbę przejścia od podejścia deklaratywnego do standaryzacji i weryfikowalności obiektów ochronnych.

Ustawa przewiduje również mechanizm „uzupełniający” w sytuacji niedoboru schronów i ukryć. W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny, gdy liczba schronów i ukryć jest niewystarczająca, wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda organizują miejsca doraźnego schronienia<sup>49</sup>, a wymagania w tym zakresie określa rozporządzenie z dnia 9 lipca 2025 r.<sup>50</sup>. Takie rozwiązanie stanowi formalne narzędzie zwiększania pojemności ochronnej w warunkach eskalacji zagrożeń, choć jego skuteczność zależy od wcześniejszego planowania, identyfikacji obiektów oraz zdolności organizacyjnych organów terenowych.

Ustawa z 2024 r. ustanawia rozwiązanie, w którym powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach odbywa się za pomocą systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach nadzorowanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>51</sup>. Ustawodawca wskazuje przy tym przykładowe elementy systemu, w tym syreny alarmowe i urządzenia nagłaśniające będące w dyspozycji administracji publicznej, służb, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych<sup>52</sup>, co potwierdza, że system ma charakter „sieciowy”, a nie wyłącznie państwowo-resortowy.

Rozwinięcie standardów i trybu przekazywania sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych następuje w rozporządzeniu z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych<sup>53</sup>. W praktyce ostrzeganie ludności w Polsce realizowane jest również kanałami teleinformatycznymi i mobilnymi, do których zalicza się m.in. Alert RCB, będący systemem SMS-owego powiadamiania o zagrożeniach wykorzystywanym w sytuacjach nadzwyczajnych na znaczącym obszarze<sup>54</sup>, oraz Regionalny System Ostrzegania (RSO), stano-

<sup>48</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548).

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 102 ust. 1.

<sup>50</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932).

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 71 ust. 1–2.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych (Dz.U. 2025, poz. 645).

<sup>54</sup> *Alert RCB – Najważniejsze Pytania i Odpowiedzi, op. cit.*

wiący usługę przekazywania komunikatów o zagrożeniach (m.in. przez aplikację mobilną oraz inne kanały wskazywane przez administrację)<sup>55</sup>.

Z punktu widzenia spójności systemu istotne jest także ustawowe umocowanie systemu powiadamiania ratunkowego (w tym obsługi zgłoszeń alarmowych), regulowane ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego<sup>56</sup>. Choć jest to regulacja odrębna od ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, w praktyce stanowi ona jeden z kluczowych elementów „pierwszego kontaktu” obywatela z systemem reagowania.

Ustawa z 2024 r. traktuje edukację jako element systemowy. Wprost wskazuje, że edukacja z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w systemie oświaty odbywa się na zasadach określonych w przepisach prawa oświatowego<sup>57</sup>, natomiast zajęcia pozaszkolne oraz inne formy edukacji organizuje organ ochrony ludności<sup>58</sup>. Istotne jest, że ustawodawca dopuszcza realizację edukacji pozaszkolnej również przez podmioty ochrony ludności oraz inne podmioty, z którymi organ zawarł umowę<sup>59</sup>, co wzmacnia możliwość wykorzystywania potencjału organizacji społecznych i struktur ratowniczych.

Z dostępnych analiz wynika jednak, że edukacja w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce przez lata miała charakter fragmentaryczny i niesystematyczny, co ograniczało możliwość budowania trwałych kompetencji i nawyków bezpieczeństwa w społeczeństwie jednostek samorządu terytorialnego, które odpowiadają za przygotowanie i koordynację działań ochronnych na odpowiednich szczeblach<sup>60</sup>.

Przykładem działań upowszechniających praktyczną wiedzę jest poradnik Rządowego Centrum Bezpieczeństwa „Bądź gotowy!”, w którym rekomenduje się m.in. planowanie rodzinne na wypadek kryzysu (rozmowę o możliwych zagrożeniach, wyznaczenie bezpiecznych miejsc i punktu kontaktowego) oraz przygotowanie zestawu ewakuacyjnego i domowych zapasów pozwalających funkcjonować co najmniej tydzień bez dostępu do bieżących dostaw wody, energii i żywności<sup>61</sup>. Wskazuje się również na potrzebę skompletowania „plecaka

<sup>55</sup> *Regionalny System Ostrzegania – opis*, serwis administracji publicznej, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/regionalny-system-ostrzegania> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego – tekst jednolity (Dz.U. 2025, poz. 1354).

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 56.

<sup>58</sup> *Ibidem*, art. 57 ust. 1–2.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego...*, *op. cit.*

<sup>61</sup> *Bądź gotowy! Poradnik na czas kryzysu i wojny*, Warszawa 2022, s. 4–5, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/rcb/badz-gotowy--poradnik-na-czas-kryzysu-i-wojny> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

ewakuacyjnego” z podstawowymi rzeczami (m.in. dokumentami, lekami, wodą i żywnością na kilka dni, latarką czy powerbankiem), tak, aby w razie ewakuacji możliwe było szybkie i uporządkowane działanie<sup>62</sup>.

Wymiar profesjonalnego przygotowania kadr systemu jest doprecyzowany aktami wykonawczymi. Rozporządzenie z dnia 6 lutego 2025 r. określa programy szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagania dla podmiotów prowadzących szkolenia<sup>63</sup>. Natomiast rozporządzenie z dnia 25 lutego 2025 r. reguluje szczegółowy zakres i sposób organizowania i prowadzenia ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, co ma bezpośrednie znaczenie dla utrwalania procedur współdziałania i weryfikacji gotowości organów oraz podmiotów systemu.

Uzupełnieniem są działania programowe państwa. Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, przyjęty na poziomie rządowym, stanowi formalny instrument planowania przedsięwzięć rozwojowych i modernizacyjnych w obszarze ochrony ludności.

Współdziałanie z Siłami Zbrojnymi RP w obszarze ochrony ludności zachodzi w dwóch zasadniczych porządkach: w ramach systemu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz w ramach zarządzania kryzysowego, w którym przewidziano możliwość wykorzystania wojskowych zdolności wsparcia.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wskazuje, że zagrożenia dla ludności są wykrywane za pomocą systemu wykrywania zagrożeń funkcjonującego w sposób ciągły, a w jego skład wchodzi m.in. systemy wykrywania skażeń i alarmowania o skażeniach, w tym system wykrywania skażeń i powiadamiania przewidziany w przepisach wydanych na podstawie ustawy o obronie Ojczyzny<sup>64</sup>. Już sam sposób odesłania do regulacji z obszaru obronności potwierdza, że elementy rozpoznania i alarmowania w zakresie skażeń mają komponenty budowane w powiązaniu z rozwiązaniami wojskowymi.

W porządku zarządzania kryzysowego podstawą prawną użycia Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań jest art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Przepis ten wymienia katalog zadań, które mogą być realizowane przez oddziały/pododdziały Sił Zbrojnych, w tym m.in. prace wymagające użycia specjalistycznego sprzętu, usuwanie materiałów niebezpiecznych, likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych, a także usuwanie ska-

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 11–12.

<sup>63</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz.U. 2025, poz. 162) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (Dz.U. 2025, poz. 253).

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 70 ust. 1–2.

zeń promieniotwórczych<sup>65</sup>. Ustawa wskazuje również, że użycie oddziałów Sił Zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji RP i ratyfikowanych umów międzynarodowych<sup>66</sup>, co wyznacza ramę proporcjonalności i priorytetów obronnych.

Z perspektywy funkcjonalnej współdziałanie cywilno-wojskowe w ochronie ludności jest więc projektowane jako mechanizm wsparcia, szczególnie istotny w zdarzeniach o wysokiej skali, wymagających zdolności inżynierskich, logistycznych lub CBRN, przy zachowaniu zasady nieuszczipiania podstawowej gotowości obronnej.

System ochrony ludności w Polsce w aktualnym stanie prawnym opiera się na ustawie z 5 grudnia 2024 r. oraz pakiecie aktów wykonawczych z ostatnich lat, które doprecyzowują kluczowe mechanizmy: ewidencjonowanie zasobów i obiektów ochronnych, organizację schronienia (w tym miejsc doraźnego schronienia), systemy ostrzegania i alarmowania, a także szkolenia i ćwiczenia. Struktura systemu ma charakter wieloszczeblowy: podstawowa realizacja zadań odbywa się na poziomie gminy i powiatu, a poziom wojewódzki i centralny odpowiada za nadzór, koordynację oraz narzędzia systemowe (programowanie, ewidencje, standardy). Współdziałanie z wojskiem występuje w formie wsparcia w sytuacjach kryzysowych oraz w obszarach wyspecjalizowanych (np. skażenia), co – przy zachowaniu ograniczeń ustawowych – zwiększa zdolność państwa do reagowania na zdarzenia o dużej skali.

### 3. SYSTEM OCHRONY LUDNOŚCI W FINLANDII

System ochrony ludności w Finlandii jest oparty na spójnym zestawie regulacji prawnych dotyczących ratownictwa i działań ochronnych w sytuacjach zagrożeń, przygotowania administracji publicznej na sytuacje nadzwyczajne oraz szczególnych uprawnień państwa w warunkach „*emergency conditions*”. Kluczowym aktem w obszarze bezpieczeństwa powszechnego jest Rescue Act (379/2011), określający m.in. obowiązki w zakresie zapobiegania wypadkom i pożarom, zadania władz ratowniczych oraz obowiązek budowy i utrzymywania schronów obrony cywilnej<sup>67</sup>.

Drugim filarem jest Emergency Powers Act (1552/2011), który reguluje uprawnienia organów władzy w warunkach nadzwyczajnych „*emergency conditions*” oraz zawiera normy dotyczące gotowości administracji na takie warunki.

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122), art. 25 ust. 3 pkt 9–12.

<sup>66</sup> *Ibidem*, art. 25 ust. 9.

<sup>67</sup> *Ibidem*, art. 3 pkt 1.

Ustawa ta, w warstwie celowościowej, wskazuje m.in. ochronę ludności i zabezpieczenie jej bytu, utrzymanie porządku prawnego oraz ochronę praw podstawowych, a także zabezpieczenie integralności terytorialnej i niezależności państwa<sup>68</sup>.

Istotnym elementem porządku prawnego jest także reforma organizacyjna służb ratowniczych wdrożona od 1 stycznia 2023 r., w ramach której odpowiedzialność za organizację *rescue services* została przeniesiona z poziomu gmin i związków międzygminnych na *wellbeing services counties* (oraz Miasto Helsinki). Reforma ta wynika z ustawy przyjętej w 2021 r. i jest wspierana kierunkowo przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Ministry of the Interior*)<sup>69</sup>.

W praktyce z perspektywy ochrony ludności istotne znaczenie ma powiązanie „reżimu ratowniczego” (*Rescue Act*) z reżimem „gotowości państwa” (*Emergency Powers Act*) oraz z rozwiązaniami organizacyjnymi, które zapewniają jednolite standardy funkcjonowania służb ratowniczych na obszarze całego kraju. W materiałach Komisji Europejskiej dotyczących krajowego systemu zarządzania kryzysowego Finlandii podkreślono, że przygotowanie (*preparedness*) opiera się na obowiązkach wynikających z *Emergency Powers Act*, *Rescue Act* oraz innych przepisów, a planowanie gotowości i współpraca są obowiązkiem władz ratowniczych<sup>70</sup>.

Cechą wyróżniającą model fiński jest koncepcja „*comprehensive security*” (bezpieczeństwo kompleksowe), opisywana i aktualizowana w dokumentach przyjmowanych jako *Government Resolution*. Jej istotą jest traktowanie odporności państwa jako rezultatu współdziałania administracji publicznej, podmiotów prywatnych, organizacji społecznych oraz obywateli w utrzymaniu tzw. „*vital functions of society*”<sup>71</sup>.

Za kluczowe należy uznać, że w podejściu fińskim przygotowanie nie jest rozumiane wyłącznie jako domena służb ratowniczych ani struktur obronnych, lecz jako system koordynacji działań wielu sektorów. W oficjalnym opisie

---

<sup>68</sup> Finlex, *Emergency Powers Act (1552/2011)*, unofficial English translation, <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/2011/eng/1552> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>69</sup> Ministry of Social Affairs and Health (Finland), *Wellbeing services counties*, <https://stm.fi/en/wellbeing-services-counties> (data dostępu: 9.11.2025 r.); Ministry of the Interior (Finland), *Rescue service operators and responsibilities*, <https://intermin.fi/en/rescue-services/rescue-service-agencies-and-responsibilities> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>70</sup> European Commission (DG ECHO), *National Disaster Management System – Finland* (legal basis – PDF), [https://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/national\\_disaster\\_management\\_system/finland/legal\\_basis\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/national_disaster_management_system/finland/legal_basis_1.pdf) (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>71</sup> Government of Finland / Security Committee, *Security Strategy for Society* (Government Resolution, 2017), <https://turvallisuuskomitea.fi/en/security-strategy-for-society/> (data dostępu: 9.11.2025 r.); Valtioneuvosto (Government Publications), *Security Strategy for Society: Government resolution*, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160177> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

„Security Strategy for Society” wskazuje się, że strategia stanowi wspólne ramy wdrażania *comprehensive security* z perspektywy różnych aktorów, sama koncepcja stanowi podstawę odporności (*resilience*) fińskiego społeczeństwa<sup>72</sup>.

Model ten ma bezpośrednie przełożenie na praktykę ochrony ludności: ułatwia integrację planowania, ostrzegania, utrzymania infrastruktury ochronnej oraz edukacji obywatelskiej w jeden spójny system, w którym poszczególne instytucje (i poziomy administracji) działają według wspólnych zasad oraz priorytetów.

Struktura fińskiego systemu ochrony ludności jest silnie powiązana z organizacją „*rescue services*”. Po reformie z 2023 r. zasadniczą odpowiedzialność za organizowanie usług ratowniczych (*rescue services*) ponoszą *wellbeing services counties* (łącznie 21) oraz odrębnie Miasto Helsinki<sup>73</sup>. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wyznacza kierunek i nadzoruje organizację służb ratowniczych w regionach opieki społeczno-zdrowotnej (*wellbeing services counties*) oraz w Helsinkach. Dodatkowo co roku prowadzi formalne uzgodnienia z tymi jednostkami dotyczące sposobu organizacji i funkcjonowania usług ratowniczych<sup>74</sup>.

W systemie występuje również poziom nadzoru legalności i adekwatności usług. Zgodnie z informacjami Regional State Administrative Agency (AVI), jej kluczowym zadaniem jest zapewnianie zgodności działania *rescue departments* z obowiązującym prawem ratowniczym oraz nadzór nad tym, aby poziom usług ratowniczych odpowiadał potrzebom obszaru i ryzykom, zgodnie z *Rescue Act*<sup>75</sup>.

W sensie funkcjonalnym podmiotami wykonawczymi systemu pozostają struktury ratownicze działające w ramach *rescue services* (w tym jednostki prowadzące działania ratownicze i prewencyjne), a także instytucje odpowiedzialne za alarmowanie i komunikację kryzysową (np. Emergency Response Centre Agency w zakresie kanałów 112 oraz dystrybucji wybranych alertów publicznych)<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Valtioneuvosto (Government Publications), Security Strategy for Society: Government resolution, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160177> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>73</sup> pelastustoimi.fi (Finnish Rescue Services), Wellbeing services counties, <https://pelastustoimi.fi/en/rescue-services/wellbeing-services-counties> (data dostępu: 9.11.2025 r.); Ministry of Finance (Finland), Wellbeing Services Counties, <https://vm.fi/en/wellbeing-services-counties> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>74</sup> Ministry of the Interior (Finland), Rescue service operators and responsibilities, <https://intermin.fi/en/rescue-services/rescue-service-agencies-and-responsibilities> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>75</sup> Regional State Administrative Agency (AVI), „Rescue services – Enforcement and reporting violations”, <https://avi.fi/en/services/individuals/enforcement-and-reporting-violations/rescue-services> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>76</sup> Ministry of the Interior (Finland), Emergency response – Services (112, 112 Suomi, emergency warnings), <https://intermin.fi/en/emergency-response/services> (data dostępu: 9.11.2025 r.); Emergency Response Centre Agency – Finland (112.fi), Emergency warnings, <https://112.fi/en/emergency-warnings> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

W Finlandii role administracji centralnej i lokalnej są wyraźnie rozdzielone, lecz spięte mechanizmami koordynacji. Na poziomie centralnym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pełni funkcję kierownictwa i nadzoru nad organizacją *rescue services* w *wellbeing services counties* oraz w Helsinkach, w tym poprzez stały dialog instytucjonalny (*annual negotiations*) i instrumenty planistyczne<sup>77</sup>.

Na poziomie terytorialnym podstawową rolę w świadczeniu i organizacji działań ratowniczych pełnią *wellbeing services counties*. Z perspektywy ochrony ludności jest to istotne, gdyż „rdzeń operacyjny” systemu (ratownictwo, prewencja, gotowość) funkcjonuje jako część szerszej struktury odpowiedzialnej również za opiekę zdrowotną i społeczną, co może wzmacniać spójność działania w zdarzeniach masowych (np. wypadki, katastrofy, zagrożenia dla zdrowia publicznego)<sup>78</sup>.

Rola „lokalna” w rozumieniu praktycznej wykonalności ochrony ludności nie sprowadza się jednak wyłącznie do administracji: istotną część obowiązków przenosi się na właścicieli i zarządców obiektów (np. budynków), w szczególności w zakresie budowy, utrzymania i gotowości schronów obrony cywilnej. W fińskim modelu to właśnie właściciel budynku odpowiada za wykonanie i utrzymanie schronu<sup>79</sup>, a schrony muszą być utrzymane w takim stanie, aby mogły zostać przygotowane do użycia w ciągu 72 godzin<sup>80</sup>.

Schrony obrony cywilnej stanowią w Finlandii jeden z kluczowych elementów ochrony ludności w warunkach zagrożenia militarnego. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wskazuje, że schrony zapewniają ochronę ludności m.in. przed skutkami wybuchów i odłamków, zawaleniem budynków, falą uderzeniową, promieniowaniem oraz substancjami niebezpiecznymi dla zdrowia<sup>81</sup>.

Wymiar ilościowy infrastruktury ochronnej jest dobrze udokumentowany w oficjalnych danych: według komunikatu rządowego opartego na raporcie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Finlandia posiada około 50 500 schronów obrony cywilnej, zapewniających miejsca dla ok. 4,8 mln osób; schrony są skon-

---

<sup>77</sup> Ministry of the Interior (Finland), Rescue service operators and responsibilities, <https://intermin.fi/en/rescue-services/rescue-service-agencies-and-responsibilities> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>78</sup> pelastustoimi.fi (Finnish Rescue Services), Wellbeing services counties, <https://pelastustoimi.fi/en/rescue-services/wellbeing-services-counties> (data dostępu: 9.11.2025 r.); Ministry of Finance (Finland), Wellbeing Services Counties, <https://vm.fi/en/wellbeing-services-counties> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>79</sup> pelastustoimi.fi (Finnish Rescue Services), Civil defence, <https://pelastustoimi.fi/en/preparedness/civil-defence> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>80</sup> Ministry of the Interior (Finland), Civil defence shelters (funkcje ochronne, próg 1200/1500 m<sup>2</sup>, zasada 72 godzin, dane liczbowe), <https://intermin.fi/en/rescue-services/preparedness/civil-defence-shelters> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>81</sup> *Ibidem*.

centrowane zwłaszcza w dużych miastach<sup>82</sup>. Dane te są spójne z informacjami MSW, które wskazują, że w 2022 r. 50 500 schronów zapewniało łącznie miejsca dla 4,8 mln osób, a ok. 85% schronów stanowią prywatne, żelbetowe schrony w pojedynczych budynkach<sup>83</sup>.

Finlandia utrzymuje ustawowy obowiązek budowy schronów: zgodnie z informacjami MSW (odwołującymi się do Rescue Act), schron musi być zbudowany dla budynku lub grupy budynków (na tej samej działce/placu budowy) o powierzchni co najmniej 1200 m<sup>2</sup>, jeśli jest on wykorzystywany jako stałe miejsce zamieszkania, pracy lub jest w inny sposób stale użytkowany; próg dla budynków przemysłowych wynosi 1500 m<sup>2</sup>. Obowiązek ten ma charakter ogólnokrajowy.

Charakterystyczną cechą modelu fińskiego jest także dopuszczenie intensywnego wykorzystania schronów w czasie pokoju (np. jako magazyny, obiekty sportowe, przestrzenie parkingowe), pod warunkiem, że mogą zostać opróżnione i uruchomione jako schron w ciągu 72 godzin<sup>84</sup>.

System ostrzegania i alarmowania w Finlandii łączy narzędzia akustyczne (syreny) z komunikacją publiczną (*emergency warning*) oraz kanałami cyfrowymi. Zgodnie z instrukcjami fińskich *rescue services*, „*general alarm signal*” jest dźwiękiem narastającym i opadającym trwającym jedną minutę (cykle po 7 sekund), a wraz z sygnałem alarmowym zawsze wydawane jest *emergency warning*; po jego usłyszeniu zaleca się wejście do budynku i śledzenie informacji władz<sup>85</sup>.

Warto odnotować element systematycznego utrzymywania sprawności ostrzegania: syreny są testowane w praktyce (zgodnie z informacjami *rescue services* – w południe, w pierwszy poniedziałek miesiąca, z wyjątkiem świąt), co ma znaczenie dla gotowości technicznej i rozpoznawalności sygnałów przez obywateli<sup>86</sup>.

Istotną częścią systemu stanowią rozwiązania mobilne i lokalizacyjne. 112 Suomi (aplikacja) jest opisywana jako kanał przekazywania regionalnych aler-

<sup>82</sup> Ministry of the Interior (Finland), Civil defence shelters (ok. 50 500 schronów; miejsca dla ok. 4,8 mln osób; koncentracja w dużych miastach), <https://intermin.fi/en/rescue-services/preparedness/civil-defence-shelters> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>83</sup> Ministry of the Interior (Finland), Civil defence shelters (funkcje ochronne, próg 1200/1500 m<sup>2</sup>, zasada 72 godzin, dane liczbowe), <https://intermin.fi/en/rescue-services/preparedness/civil-defence-shelters> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> pelastustoimi.fi (Finnish Rescue Services), Alarm signal, <https://pelastustoimi.fi/en/home-everyday-life/emergencies/alarm-signal> (data dostępu: 9.11.2025 r.); Emergency Response Centre Agency – Finland (112.fi), Emergency warnings, <https://112.fi/en/emergency-warnings> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>86</sup> pelastustoimi.fi (Finnish Rescue Services), Alarm signal, <https://pelastustoimi.fi/en/home-everyday-life/emergencies/alarm-signal> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

tów i komunikatów bezpieczeństwa publicznego w oparciu o lokalizację urządzenia<sup>87</sup>. Dodatkowo 112.fi wprost wskazuje zasady wydawania *emergency warnings* (kiedy mogą być wydane i w jaki sposób są transmitowane)<sup>88</sup>.

W praktyce system ostrzegania jest sprzęgnięty z szerzej rozumianą łącznością alarmową (numer 112) i instytucjonalnym ekosystemem reagowania. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wskazuje w ramach opisu usług m.in. kanały zgłaszania zdarzeń oraz narzędzia udostępniane obywatelom (w tym aplikację 112 Suomi)<sup>89</sup>.

Przygotowanie ludności w Finlandii jest realizowane poprzez stałe, oficjalne i półoficjalne kanały edukacyjne, łączące przekaz instytucjonalny z działaniami organizacji społecznych. Szczególnie znanym elementem jest koncepcja „72 hours”, która jest wprost opisywana na stronach *rescue services* jako rekomendacja przygotowania (*authorities and organisations*): gospodarstwo domowe powinno być w stanie funkcjonować przez trzy dni bez prądu, ogrzewania, wody i regularnych dostaw żywności<sup>90</sup>. W podobnym duchu *rescue services* publikują wskazówki dotyczące zapasów awaryjnych (*emergency supplies*), podkreślając minimalny horyzont trzydniowej samowystarczalności<sup>91</sup>.

Równolegle funkcjonują poradniki państwowe publikowane w serwisie suomi.fi, które również wskazują rekomendację przygotowania gospodarstw domowych na co najmniej 72 godziny (trzy dni) w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej<sup>92</sup>. Jest to ważne dla analizy porównawczej, ponieważ pokazuje, że przygotowanie obywateli jest w Finlandii ujęte jako element polityki bezpieczeństwa powszechnego, a nie jedynie jako doraźna akcja informacyjna.

Systematyczne przygotowanie obejmuje także informowanie o procedurach zachowania w sytuacjach zagrożeń (np. ogólne instrukcje w razie alarmu, schronienie w budynku, reagowanie na *emergency warning*), co wprost służy redukcji ryzyka paniki i zwiększeniu przewidywalności zachowań społecznych<sup>93</sup>.

<sup>87</sup> Emergency Response Centre Agency – Finland (112.fi), Added safety with the 112 Suomi mobile app (112 Suomi -application), <https://112.fi/en/112-suomi-application> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>88</sup> Emergency Response Centre Agency – Finland (112.fi), Emergency warnings, <https://112.fi/en/emergency-warnings> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>89</sup> Ministry of the Interior (Finland), Emergency response – Services (112, 112 Suomi, emergency warnings), <https://intermin.fi/en/emergency-response/services> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>90</sup> pelastustoimi.fi (Finnish Rescue Services), 72 hours, <https://pelastustoimi.fi/en/home-everyday-life/accident-prevention/72-hours> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>91</sup> pelastustoimi.fi (Finnish Rescue Services), Emergency supplies, <https://pelastustoimi.fi/en/home-everyday-life/accident-prevention/emergency-supplies> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>92</sup> suomi.fi, General instructions on preparedness, <https://www.suomi.fi/citizen/safety-and-security/preparedness> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>93</sup> pelastustoimi.fi (Finnish Rescue Services), Alarm signal, <https://pelastustoimi.fi/en/home-everyday-life/emergencies/alarm-signal> (data dostępu: 9.11.2025 r.); Emergency Response Centre

W Finlandii współdziałanie z siłami zbrojnymi jest integralną częścią podejścia *comprehensive security*, w którym utrzymanie „*vital functions of society*” zakłada współpracę także z sektorem obronnym<sup>94</sup>.

Z perspektywy normatywnej istotne jest, że przepisy dotyczące zadań sił zbrojnych obejmują również wsparcie innych organów. W anglojęzycznej translacji Finlex dotyczącej zadań i zakresu stosowania regulacji dla Defence Forces wskazano m.in. udzielanie *executive assistance* policji i Straży Granicznej (na zasadach określonych w odrębnych ustawach) oraz powiązanie działań z przeciwdziałaniem m.in. aktom terrorystycznym<sup>95</sup>.

W praktyce ochrony ludności szczególne znaczenie ma to, że system ochrony (cywilny) i system obronny (wojskowy) są projektowane jako kompatybilne w zakresie ostrzegania i działań w sytuacjach zagrożeń, a w warunkach eskalacji zagrożenia państwo dysponuje również reżimem Emergency Powers Act, który wprost dotyczy uprawnień organów w warunkach „*emergency conditions*” i ukierunkowuje je na ochronę ludności i zabezpieczenie bytu państwa<sup>96</sup>.

Fiński system ochrony ludności cechuje się wysokim stopniem instytucjonalizacji i spójności: łączy regulacje ustawowe (Rescue Act, Emergency Powers Act), centralne kierunkowanie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz silny komponent terytorialny realizowany przez *wellbeing services counties*. W modelu tym szczególną rolę odgrywa infrastruktura schronów obrony cywilnej – obowiązkowa dla określonych kategorii budynków i wspierana przez jasne zasady utrzymania gotowości (72 godziny). System ostrzegania łączy syreny, *emergency warnings* oraz kanały cyfrowe (112 Suomi), a przygotowanie ludności jest wspierane przez oficjalne rekomendacje (72 hours) i szeroko dostępne instrukcje. Całość działa w logice *comprehensive security*, która integruje zdolności państwa, gospodarki, organizacji społecznych i obywateli, przy uwzględnieniu współdziałania również z sektorem obronnym.

---

Agency – Finland (112.fi), Emergency warnings, <https://112.fi/en/emergency-warnings> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>94</sup> Valtioneuvosto (Government Publications), Security Strategy for Society: Government resolution, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160177> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>95</sup> Finlex, Act on the Defence Forces (551/2007), unofficial English translation (m.in. executive assistance), <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/2007/eng/551> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>96</sup> Finlex, Emergency Powers Act (1552/2011), unofficial English translation, <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/2011/eng/1552> (data dostępu: 9.11.2025 r.); Ministry of the Interior (Finland), Civil defence shelters (ok. 50 500 schronów; miejsca dla ok. 4,8 mln osób; koncentracja w dużych miastach), <https://intermin.fi/en/rescue-services/preparedness/civil-defence-shelters> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

#### 4. ANALIZA PORÓWNAWCZA SYSTEMÓW OCHRONY LUDNOŚCI W POLSCE I W FINLANDII

Analiza porównawcza ma charakter teoretyczno-porównawczy i opiera się na publicznie dostępnych aktach normatywnych, dokumentach programowych oraz oficjalnych informacjach instytucji państwowych Polski i Finlandii. Punktem odniesienia dla strony polskiej jest przede wszystkim ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz akty wykonawcze i dokumenty wdrożeniowe (w tym Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026). Dla Finlandii kluczowe są rozwiązania systemowe wynikające z Rescue Act (379/2011) i powiązanych regulacji, a także model „*comprehensive security*” opisany w Security Strategy for Society (rządowa rezolucja) oraz praktyki instytucji odpowiedzialnych za ratownictwo i ostrzeżenie.

W celu zapewnienia porównywalności, przyjęto zestaw kryteriów oceny odpowiadających zakresowi przeprowadzonych analiz:

1. spójność i kompletność podstaw prawnych;
2. klarowność podziału kompetencji i odpowiedzialności organów państwowych;
3. realna dostępność i standardy infrastruktury ochronnej (schrony/budowle ochronne);
4. skuteczność systemu alarmowania i ostrzegania (kanały, testowanie, dotarcie do ludności);
5. poziom przygotowania i edukacji ludności (standardy, powszechność, praktyczne rekomendacje);
6. mechanizmy współdziałania ze strukturami wojskowymi;
7. instrumenty wdrożeniowe i nadzorcze (programy, inspekcje, kontrola jakości).

Na tej podstawie zestawiono rozwiązania Polski (system odbudowywany i intensywnie normowany w latach 2024–2025) z rozwiązaniami Finlandii (system dojrzały, rozwijany ewolucyjnie, silnie osadzony w praktykach powszechnej gotowości).

Dla uporządkowania analizy oraz ułatwienia syntetycznego porównania obu systemów, poniżej przedstawiono zestawienie najważniejszych podobieństw i różnic w kluczowych obszarach funkcjonowania ochrony ludności. Tabela obejmuje kryteria przyjęte w niniejszym rozdziale i stanowi punkt odniesienia dla szczegółowych wniosków omawianych w kolejnych podrozdziałach.

**Tabela 1. Porównanie systemów ochrony ludności w Polsce i w Finlandii według przyjętych kryteriów analizy (ujęcie syntetyczne)**

Kryterium	Polska	Finlandia	Wniosek / kierunek adaptacji dla PL
1. Spójność i kompletność podstaw prawnych	System „odbudowywany” i intensywnie normowany w latach 2024–2025 (ustawa ramowa + szybkie akty wykonawcze + program 2025–2026).	System dojrzały, rozwijany ewolucyjnie; stabilny trzon ustawy + podejście „ <i>comprehensive security</i> ”.	W PL kluczowe: przejście od samego „ustanowienia prawa” do konsekwentnego wdrożenia i egzekwowania standardów.
2. Podział kompetencji i odpowiedzialności	Podział ról między szczeble administracji (gmina–powiat–województwo–centrum); duża rola JST w wykonawstwie.	Wyraźne połączenie centralnego kierownictwa (MSW) z organizacją usług ratowniczych na poziomie terytorialnym ( <i>wellbeing services counties</i> ) oraz nadzorem jakości (AVI).	W PL warto wzmocnić „twardą” koordynację i nadzór jakości (standardy oceny gotowości JST, raportowanie, audyty).
3. Infrastruktura ochronna (schrony/budowle)	Niska baza i obciążenie zanieczeń; wprowadzanie standardów technicznych i mechanizmów ewidencji; uzupełniająco – miejsca doraźnego schronienia.	System masowy: obowiązek budowy schronów w określonych obiektach, odpowiedzialność właściciela, standard gotowości „72h”, wysoka pojemność ochronna.	Priorytet PL: przejść od „liczby obiektów” do „zdolności ochronnej” (pojemność, stan, dostępność, procedury uruchomienia).
4. Alarmowanie i ostrzeżenie	Alert RCB + kanały regionalne (np. RSO); porządkowanie formalne poprzez rozporządzenie o alarmach i komunikatach.	Regularne testy syren + kanały cyfrowe (w tym rozwiązania mobilne); nacisk na rozpoznawalność i przewidywalność.	Kierunek dla PL: stałe, powszechnie komunikowane testy + edukacja sygnałów; łączenie ostrzeżenia z prostą instrukcją działania.
5. Przygotowanie i edukacja ludności	System szkoleniowy formalizowany w przepisach i programach; efekt zależny od praktyki wdrożenia.	Model powszechnej gotowości (np. „72 hours”), proste i masowe standardy samopomocy, instrukcje zachowania w zagrożeniach.	Kierunek: uzupełnić szkolenia formalne o jednolite standardy minimum (checklisty, krótkie rekomendacje) spójne z ostrzeganiem.
6. Współdziałanie z wojskiem	Istnieją podstawy prawne wsparcia SZ RP w sytuacjach kryzysowych; ważna rola zdolności logistycznych/inżynierskich/CBRN.	Współdziałanie ujęte szerzej jako element <i>comprehensive security</i> ; mechanizmy wsparcia i kompatybilności w systemie.	Kierunek: budować interoperacyjność „w przygotowaniu” (procedury, ćwiczenia, łączność, logistyka), nie tylko w reakcji.

Tabela 1. cd.

Kryterium	Polska	Finlandia	Wniosek / kierunek adaptacji dla PL
7. Instrumenty wdrożeniowe i nadzorcze	Program 2025–2026 + centralne ewidencje (zasobów i OZO) oraz standardy techniczne; potrzebna kontrola jakości wdrożenia.	Nadzór jakości i trwałe mechanizmy instytucjonalne; praktyki cyklicznej gotowości i utrzymania zdolności.	Kierunek: w PL wzmocnić walidację ewidencji, audyty gotowości i mechanizmy egzekwowania standardów (kontrole, KPI, wsparcie JST).

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych i dokumentów instytucjonalnych wskazanych w bibliografii.

W Polsce zasadniczą zmianę systemową wprowadziła ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która obowiązuje od 1 stycznia 2025 r. Ustawa tworzy ramy „systemu” ochrony ludności, a jednocześnie porządkuje relację ochrony ludności do obrony cywilnej (w tym rozwiązania na czas stanu wojennego i wojny). Jednocześnie polski model nadal funkcjonuje równoległe z reżimem zarządzania kryzysowego wynikającym z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 122), w szczególności w obszarze reagowania, planowania oraz możliwości wsparcia przez Siły Zbrojne RP w sytuacjach kryzysowych.

Istotnym elementem polskich podstaw prawnych jest szybkie doprecyzowanie mechanizmów wykonawczych już w 2025 r. (m.in. szkolenia, alarmowanie, ewakuacja) oraz w zakresie wymagań technicznych budowli ochronnych:

- rozporządzenie MSWiA w sprawie programów szkoleń (Dz.U. 2025, poz. 162);
- rozporządzenie MSWiA w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych (Dz.U. 2025, poz. 645);
- rozporządzenie RM w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia (Dz.U. 2025, poz. 765);
- rozporządzenie MSWiA w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych (Dz.U. 2025, poz. 1548).

W Finlandii trzonem rozwiązań dla ochrony ludności w warunkach pokoju jest ustawodawstwo dotyczące ratownictwa (Rescue Act 379/2011), w ramach którego uregulowano m.in. cywilną ochronę, obowiązki w zakresie schronów oraz mechanizmy ostrzegania. Uzupełnieniem jest Emergency Powers Act (1552/2011), który określa zasady działania państwa w warunkach nadzwyczajnych (w tym zgodność działań z zobowiązaniami międzynarodowymi). Równoległe, fiński model jest wzmocniany dokumentami strategicznymi i organizacyjnymi – przede wszystkim Security Strategy for Society (rządowa rezo-

lucja, koncepcja kompleksowego bezpieczeństwa). W ujęciu porównawczym różnica nie dotyczy wyłącznie treści przepisów, lecz także dojrzałości praktyk wdrożeniowych: w Polsce – etap intensywnego porządkowania i budowy narzędzi; w Finlandii – wieloletnia stabilność obowiązków infrastrukturalnych oraz utrwalone wzorce powszechnej gotowości.

Polski system, zgodnie z ustawą z 5 grudnia 2024 r., opiera się na administracji publicznej i podmiotach ochrony ludności działających na różnych szczeblach, z istotną rolą organów rządowych i terenowych (m.in. wojewoda) oraz organów samorządu terytorialnego. Model ten jest z natury wieloszczeblowy i łączy odpowiedzialność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą z systemem finansowania oraz mechanizmami zlecenia i koordynacji działań.

W Finlandii organizacja ratownictwa (a tym samym zasadniczej części praktyk ochrony ludności w czasie pokoju) została od 1 stycznia 2023 r. oparta o *wel-being services counties*, które przejęły odpowiedzialność za organizowanie m.in. *rescue services*<sup>69</sup>. System posiada wyraźne centrum koordynacji i kierowania rozwojem na poziomie państwa (*Ministry of the Interior*), które „*guides and directs*” organizację *rescue services* oraz prowadzi rozwiązania reformujące i koordynacyjne (m.in. coroczne negocjacje z jednostkami terytorialnymi)<sup>70</sup>. Jednocześnie funkcjonuje nadzór administracyjny: Regional State Administrative Agencies (AVI) czuwają nad tym, aby poziom usług ratowniczych odpowiadał potrzebom obszaru i ryzyku zagrożeń oraz aby podmioty działały zgodnie z prawem ratowniczym<sup>98</sup>.

W rezultacie, w Polsce nacisk położony jest na budowę spójnego systemu ochrony ludności jako odrębnej, szerokiej struktury (w tym na wypadek wojny), natomiast w Finlandii – na trwałą, operacyjną sprawność struktur ratownictwa, które są częścią szerszej filozofii „*comprehensive security*”.

W Polsce administracja centralna odpowiada za tworzenie i aktualizację ram prawnych, nadzór, programowanie rozwoju systemu oraz zapewnienie instrumentów wykonawczych. Szczególną rolę odgrywa dokument programowy na lata 2025–2026, zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów, który stanowi narzędzie wdrożeniowe i organizacyjne dla rozwiązań przyjętych w ustawie z 2024 r. Z kolei administracja terenowa (zwłaszcza wojewoda) jest kluczowa dla koordynacji działań w województwie, wspierania JST oraz oceny gotowości i ryzyk na poziomie regionalnym.

<sup>69</sup> Ministry of the Interior (Finland), Rescue service operators and responsibilities, <https://intermin.fi/en/rescue-services/rescue-service-agencies-and-responsibilities> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>98</sup> Regional State Administrative Agency (AVI), „Rescue services – Enforcement and reporting violations”, <https://avi.fi/en/services/individuals/enforcement-and-reporting-violations/rescue-services> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

W Finlandii role są rozdzielone w czytelny sposób: państwo (*Ministry of the Interior*) kształtuje kierunki, wytyczne i nadzór strategiczny, a *wellbeing services counties* organizują *rescue services*, zapewniając ich adekwatność do zagrożeń. Uzupełniająco, AVI sprawują nadzór nad legalnością i jakością podejmowanych działań. Istotne jest też praktyczne „zakotwiczenie” obowiązków infrastrukturalnych (np. schrony) na poziomie właścicieli i zarządców nieruchomości, co odciąża administrację lokalną w obszarze inwestycyjnym, przenosząc ciężar utrzymania na podmioty prywatne, przy zachowaniu odpowiednich kontroli i standardów.

Z perspektywy porównawczej: Polska buduje model, w którym państwo i jednostki samorządu terytorialnego mają szerokie obowiązki organizacyjne i inwestycyjne, natomiast Finlandia utrzymuje system, w którym państwo tworzy ramy i nadzoruje, a część materialnej bazy ochrony (schrony) jest konsekwentnie „wbudowana” w rozwój infrastruktury cywilnej.

Obszar schronów i budowli ochronnych jest w Polsce jednym z najbardziej deficytowych elementów systemu, co potwierdzają ustalenia Najwyższej Izby Kontroli. W informacji NIK wskazano m.in., że według raportu z inwentaryzacji z 2022 r. „w schronach i ukryciach jest miejsce dla niecałych 4% mieszkańców (1 428 369 osób)”, przy jednoczesnym podkreśleniu nierzetelności części danych publicznie prezentowanych oraz znaczących problemów technicznych i ewidencyjnych<sup>99</sup>. NIK podaje również liczby zinwentaryzowanych obiektów ochronnych (w tym 1903 schrony i 8719 ukryć) oraz zwraca uwagę na zróżnicowanie terytorialne i problemy dostępności. Wyniki kontroli ujęto także w dedykowanej publikacji kontrolnej P/23/061<sup>100</sup>.

Równoległe, w debacie instytucjonalnej przed zmianą ustawową wskazywano (szacunkowo) jeszcze niższy poziom zabezpieczenia schronowego – rzędu 1–2% obywateli mogących znaleźć miejsce w schronie lub ukryciu<sup>101</sup>. Te dane należy traktować jako obraz stanu historycznego i punkt odniesienia dla oceny skali wyzwania wdrożeniowego.

---

<sup>99</sup> Najwyższa Izba Kontroli, „W schronie się nie schronisz” (informacja o wynikach kontroli dot. budowli ochronnych i miejsc ukrycia), 13.03.2024, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/w-schronie-sie-nie-schronisz.html> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>100</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, nr ewidencyjny P/23/061, publikacja 12.03.2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28928,vp,31760.pdf> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

<sup>101</sup> Biuletyn Informacji Publicznej RPO, „Bezpieczeństwo obywateli i państwa na wypadek zagrożenia. Pytania Marcina Wiącka do MSWiA. Odpowiedź resortu” (informacja o szacunkowym udziale miejsc w schronach – ok. 1–2% obywateli; publikacja 21.12.2022; aktualizacja 20.04.2023), <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-bezpieczenstwo-zagrozenia-obrona-cywilna-schrony-mswia-odpowiedz> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

Z perspektywy normatywnej kluczowe jest to, że po wejściu w życie ustawy z 2024 r. nastąpiło doprecyzowanie wymagań technicznych budowli ochronnych w rozporządzeniu MSWiA z 4 listopada 2025 r. (Dz.U. 2025, poz. 1548). Oznacza to próbę przejścia od modelu „inventaryzacji i doraźności” do modelu standaryzacji (warunki techniczne, użytkowanie i usytuowanie), co – jeżeli będzie konsekwentnie wdrażane – może stanowić fundament realnej poprawy jakości infrastruktury ochronnej.

W Finlandii system schronowy jest rozwiązaniem dojrzałym i opartym o długotrwały obowiązek budowy schronów w określonych typach obiektów. Zgodnie z informacjami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Finlandii, w 2022 r. istniało ok. 50 500 *civil defence shelters* z miejscem dla łącznie ok. 4,8 mln osób. Obowiązek budowy schronu jest powiązany z parametrami budynku (co do zasady: przekroczenie 1200 m<sup>2</sup> w budynkach mieszkalnych i miejscach pracy; 1500 m<sup>2</sup> w obiektach przemysłowych/magazynowych). Jednocześnie schrony mogą być wykorzystywane w czasie pokoju (np. jako magazyny, obiekty rekreacyjne), ale muszą spełniać warunek gotowości do uruchomienia.

Szczególnie istotny jest standard „72 godzin”: schrony muszą być utrzymywane w takim stanie, aby mogły zostać przygotowane do użycia w ciągu 72 godzin od polecenia właściwych służb. Ten wymóg jest elementem praktycznej wykonalności: system nie opiera się wyłącznie na istnieniu obiektu „na papierze”, ale na założeniu przygotowania, wyznaczenia odpowiedzialności i utrzymania w gotowości.

W zestawieniu porównawczym: Polska – mimo nowych ram prawnych i standardów technicznych – startuje z niskiej bazy infrastrukturalnej i obciążeniem zaniedbań ewidencyjno-technicznych wykazanych w kontrolach. Finlandia dysponuje systemem masowym, ustandaryzowanym, osadzonym w obowiązkach inwestycyjnych i utrzymaniowych, co przekłada się na realną dostępność schronienia.

Polski system ostrzegania wykorzystuje kilka komplementarnych kanałów. Do najbardziej rozpoznawalnych należy Alert RCB – system SMS ostrzegający o zagrożeniach zagrażających życiu i zdrowiu, funkcjonujący w oparciu o kanały operatorów i mechanizmy państwowego zarządzania informacją o zagrożeniu. Równolegle funkcjonują rozwiązania o charakterze regionalnym, w tym Regionalny System Ostrzegania (RSO), w ramach którego publikowane są komunikaty dotyczące zagrożeń lokalnych oraz poradniki postępowania. W obszarze formalnym, istotne znaczenie ma rozporządzenie MSWiA z 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych, które porządkuje pojęcia, tryb i formy alarmowania.

W Finlandii istotnym elementem systemu jest regularne testowanie syren ostrzegawczych: zgodnie z oficjalnymi informacjami 112.fi, syreny są testo-

wane o godz. 12:00 w pierwszy poniedziałek miesiąca (z wyjątkami, np. święta), a sygnał testowy trwa 7 sekund i nie wymaga działań ludności. Regularność testów wzmacnia zarówno gotowość techniczną, jak i świadomość społeczną. Ponadto, fiński system ostrzegania obejmuje kanały cyfrowe – m.in. aplikację 112 Suomi, która przekazuje regionalne alerty bezpieczeństwa w oparciu o lokalizację urządzenia i jest wskazywana jako kanał publicznych ostrzeżeń.

Porównując, oba państwa stosują wielokanałowe ostrzeganie, jednak Finlandia wyróżnia się silnym elementem rutynowej, publicznie komunikowanej cykliczności testów (co stabilizuje zaufanie do systemu) oraz formalnym połączeniem ostrzegania z narzędziami „blisko użytkownika” (112 Suomi, lokalizacja). Polska, obok kanałów cyfrowych, stoi przed wyzwaniem standaryzacji i ujednoczenia procedur alarmowania (co ma wspierać rozporządzenie z 2025 r.) oraz powiązania ostrzegania z realną informacją o miejscach schronienia i sposobie postępowania w warunkach zagrożenia.

W Polsce jednym z filarów budowy zdolności społecznych jest formalizacja systemu szkoleń. Rozporządzenie MSWiA z 6 lutego 2025 r. określa programy szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagania dla podmiotów prowadzących szkolenia. Jest to podejście typowo instytucjonalne: państwo określa standardy szkoleniowe, docelowe grupy i zakresy tematyczne, dążąc do uporządkowania tego obszaru w skali kraju.

W Finlandii, obok rozwiązań instytucjonalnych, mocno eksponuje się komponent „*self-preparedness*” i praktycznych rekomendacji dla gospodarstw domowych. Przykładem jest koncepcja „72 hours” – rekomendacja przygotowania umożliwiającego funkcjonowanie przez trzy doby bez zewnętrznej pomocy (m.in. bez prądu, ogrzewania, wody i dostaw żywności). Nacisk kładzie się na proste, operacyjne wskazówki: posiadanie podstawowych zapasów, wiedzę o wiarygodnych źródłach informacji oraz zdolność organizacji życia domowego w warunkach zakłóceń.

Porównując, Polska buduje formalny system szkoleniowy i edukacyjny jako element odbudowy całości systemu ochrony ludności. Finlandia, przy zachowaniu rozwiązań instytucjonalnych, silniej „włącza” obywatela jako podmiot bezpieczeństwa poprzez masowe, praktyczne standardy samopomocy. W kontekście polskim oznacza to możliwość adaptacji podejścia fińskiego jako uzupełnienia szkoleń formalnych: krótkie standardy gotowości domowej, proste listy kontrolne, jednolite rekomendacje dla obywateli oraz powiązanie edukacji z kanałami ostrzegania.

W Polsce formalną podstawą użycia oddziałów lub pododdziałów Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań w sytuacji kryzysowej jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która przewiduje możliwość takiego wsparcia, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające (art. 25). W praktyce oznacza

to istnienie legalnego mechanizmu wsparcia administracji cywilnej przez wojsko w ramach reagowania kryzysowego, przy zachowaniu zasad nadrzędności kierowania cywilnego oraz wymogów proceduralnych.

W Finlandii współdziałanie z komponentem wojskowym jest spójne z ideą „*comprehensive security*”, gdzie zabezpieczenie funkcji państwa jest wspólnym zadaniem wielu aktorów (administracja, służby, biznes, obywatele). Z perspektywy normatywnej istotna jest instytucja *executive assistance*: ustawa o Defence Forces przewiduje udzielanie pomocy wykonawczej m.in. Policji i Border Guard, na zasadach określonych w odrębnych aktach<sup>102</sup>. Ponadto Emergency Powers Act tworzy ramy działania państwa w warunkach nadzwyczajnych, co umożliwia uruchamianie nadzwyczajnych instrumentów zarządzania w sytuacjach kryzysowych o charakterze państwowym.

Porównując, Polska posiada rozwiązania prawne umożliwiające wsparcie wojskowe w sytuacji kryzysowej, natomiast Finlandia ujmuje współdziałanie szerzej jako element systemu kompleksowego bezpieczeństwa, osadzonego w trwałych mechanizmach współpracy i przygotowania całego społeczeństwa. W polskich realiach kierunek rozwoju może polegać na wzmacnianiu interoperacyjności cywilno-wojskowej nie tylko „w reakcji” (wsparcie w kryzysie), ale także „w przygotowaniu” (ćwiczenia, łączność, logistyczne standardy wsparcia, procedury alarmowania i ewakuacji).

Na podstawie powyższej analizy można sformułować następujące wnioski syntetyczne:

1. Podstawy prawne: Polska w latach 2024–2025 wykonała krok systemowy, tworząc ustawę ramową oraz kluczowe akty wykonawcze (alarmowanie, szkolenia, ewakuacja, standardy techniczne budowli ochronnych). Finlandia opiera się na stabilnym trzonie ustawowym i rozwija rozwiązania w trybie ewolucyjnym, z silnym komponentem strategicznym „*comprehensive security*”. W związku z powyższym, należy utrzymać tempo wdrażania aktów wykonawczych w Polsce, ale równolegle wzmacniać mechanizmy kontroli jakości i egzekwowania standardów (inspekcje, ewidencje, praktyczne audyty gotowości).
2. Struktura i nadzór: fiński model wyraźnie łączy organizację usług ratowniczych (*wellbeing services counties*) z centralnym kierowaniem rozwojem (*Ministry of the Interior*) i nadzorem jakości (AVI). W Polsce należy więc rozwijać „twarde” narzędzia koordynacji i nadzoru (w tym jednolite standardy oceny gotowości JST oraz mechanizmy raportowania), tak by ograniczyć rozproszenie i nierównomierność terytorialną.

<sup>102</sup> Act on the Defence Forces (Finland), Finlex, unofficial English translation, <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/2007/eng/551> (data dostępu: 9.11.2025 r.).

3. Schrony i budowle ochronne: zasadnicza przewaga Finlandii wynika z masowego i systemowego podejścia do schronów (obowiązek budowy w określonych budynkach, odpowiedzialność właściciela, gotowość „72h”, skala: ok. 50 500 schronów / ok. 4,8 mln miejsc). Jednocześnie Polska mierzy się ze skutkami wieloletnich zaniedbań, co pokazują wyniki kontroli NIK (m.in. realne schronienie w schronach i ukryciach dla ok. 3,78% mieszkańców według danych z inwentaryzacji 2022 r., nierzetelność części danych, problemy techniczne). Mając powyższe na uwadze, priorytetowo należy traktować wdrożenie standardów technicznych (Dz.U. 2025, poz. 1548) oraz przejście od „liczby obiektów” do „zdolności ochronnej” (pojemność, stan techniczny, dostępność, procedury uruchomienia). Równolegle należy rozwijać rozwiązania etapowe: poprawa jakości istniejących obiektów, selekcja i podnoszenie standardów tam, gdzie jest to wykonalne, oraz tworzenie nowych budowli ochronnych w oparciu o analizę ryzyka.
4. Alarmowanie i ostrzeganie: Finlandia wzmacnia wiarygodność systemu poprzez cykliczne testy syren i rozwój narzędzi cyfrowych (112 Suomi). Polska dysponuje silnymi kanałami (Alert RCB, RSO) i rozporządzeniem porządkującym alarmowanie. W związku z tym w Polsce należy rozwijać stałe, powszechnie komunikowane praktyki testowania i edukacji w zakresie sygnałów alarmowych, a także integrować ostrzeganie z praktyczną informacją „co robić i gdzie się udać” (w tym z informacją o miejscach schronienia).
5. Edukacja i gotowość społeczeństwa: fiński model „72 hours” jest przykładem prostej, masowej i praktycznej edukacji odpornościowej. Polska ujęła szkolenia w ramy prawne i programowe. Należy uzupełnić szkolenia formalne o jednolite, krótkie standardy gotowości domowej i komunikację masową, spójną z systemem ostrzegania.
6. Współdziałanie z wojskiem: w obu państwach istnieją mechanizmy wsparcia przez komponent wojskowy, przy czym Finlandia ujmuje je szerzej jako element kompleksowego bezpieczeństwa. Polska posiada podstawy prawne użycia SZ RP w sytuacji kryzysowej. Trzeba więc wzmacniać przygotowanie cywilno-wojskowe w trybie ciągłym (procedury, ćwiczenia, łączność, logistyka), aby wsparcie wojskowe było przewidywalne i interoperacyjne, a nie wyłącznie reaktywne.

W celu nadania rekomendacjom możliwie praktycznego charakteru, poniższa tabela porządkuje wnioski w formie matrycy wdrożeniowej. Uwzględniono w niej główne problemy zidentyfikowane w analizie, ich typowe przyczyny i ryzyka, a także proponowane działania w dwóch horyzontach czasowych: krótkim (0–12 miesięcy) oraz średnim (1–3 lata).

**Tabela 2. Matryca wdrożeniowa rekomendacji dla Polski w zakresie ochrony ludności – problemy, ryzyka i działania w horyzoncie 0–12 miesięcy oraz 1–3 lat**

Obszar / problem	Przyczyna (typowa)	Ryzyko	Rekomendacja	Działania 0–12 mies.	Działania 1–3 lata
Schrony i budowle ochronne – niska realna zdolność ochronna	Wieloletnie zaniedbania, zróżnicowany stan techniczny, ograniczona dostępność	Brak schronienia, chaos, spadek zaufania	Przejsć na zarządzanie „zdolnością ochronną” (pojemność, stan, dostępność, uruchomienie)	Priorytetyzacja obszarów ryzyka; audyty stanu; szybkie naprawy; procedury uruchomienia	Modernizacja etapowa + nowe obiekty wg analizy ryzyka; stabilne finansowanie i kontrola jakości
Ewidencja OZO / zasobów – ryzyko „papierowej gotowości”	Rozproszenie danych, nierówna jakość raportowania, wczesna faza budowy systemu	Błędne decyzje, złe informacje dla ludności, marnowanie środków	Standard danych + cykliczna walidacja + powiązanie ewidencji z planowaniem	Minimalny zakres pól; obowiązkowe przeglądy i statusy; aktualizacja po kontrolach/zdarzeniach	Audyty cykliczne; integracja z planami ewakuacji/ostrzegania; powiązanie wyników z finansowaniem
Alarmowanie – rozpoznawalność sygnałów i „kultura testów”	Nieregularne testy, mała edukacja, rozproszone praktyki	Ignorowanie alarmów, panika, opóźniona reakcja	Stałe testy + edukacja sygnałów + jasne komunikaty o testach	Harmonogram testów; kampanie lokalne; krótkie instrukcje „co oznacza sygnał”	Ćwiczenia lokalne cykliczne; badania świadomości i korekty komunikacji
Ostrzeganie – brak spięcia z instrukcją „co robić i gdzie się udać”	Alerty działają, ale brak jednolitego „ <i>call to action</i> ” i odnośników do instrukcji	Dezinformacja, przeciążenie służb, błędne zachowania	Łączyć alert z prostą instrukcją (3 kroki) oraz informacją o schronieniu	Szablony komunikatów; jedna oficjalna sekcja „instrukcje” podpinana pod alert	Integracja z ewidencją obiektów i lokalnymi planami; rozwój narzędzi geolokalizacyjnych (docelowo)
Edukacja – zbyt mało praktycznych standardów minimum	Fragmentaryczność, brak „masowego” wzorca samopomocy	Niska samowystarczalność, większe straty	Uzupełnić szkolenia formalne o standard gotowości domowej (np. „72h”)	Checklista 72h; krótkie materiały; działania JST/PSP/RCB w terenie	Włączenie do programów stałych; cykliczne kampanie + mierzenie efektów

Tabela 1. cd.

Obszar / problem	Przyczyna (typowa)	Ryzyko	Rekomendacja	Działania 0–12 mies.	Działania 1–3 lata
Różna jakość wdrożenia między JST	Zróżnicowane zasoby i kompetencje „Białe plamy” bezpieczeństwa, nierówności terytorialne	Minimalne standardy gotowości JST + twarda ocena i wsparcie	KPI minimum; wzory planów; wsparcie eksperckie dla JST słabszych	System oceny cyklicznej + powiązanie finansowania z realizacją standardów	
Ćwiczenia i interoperacyjność – „teoria bez praktyki”	Nowe przepisy bez utrwalenia w ćwiczeniach	Niespójne działania, opóźnienia, tarcia kompetencyjne	Ćwiczenia jako mechanizm jakości (plan, ewaluacja, poprawki)	Roczny plan ćwiczeń; scenariusze: ewakuacja, schronienie, alarmowanie; AAR (wnioski)	Ćwiczenia regionalne/krajowe; repozytorium dobrych praktyk; standaryzacja współdziałania
Współdziałanie cywilno-wojskowe – zbyt reaktywne	Brak stałych SOP i „przećwiczenia” łączności/logistyki	Opóźnienia wsparcia, dublowanie działań, problemy komunikacji	Interoperacyjność „w przygotowaniu” (procedury, ćwiczenia, łączność, logistyka)	Mapowanie zdolności wsparcia; SOP; ćwiczenia sztabowe; kanały łączności	Regularne ćwiczenia z udziałem komponentu wojskowego; dopracowanie standardów logistycznych i łączności

Skróty użyte w tabelach:

Wspólne / Polska

- JST – jednostki samorządu terytorialnego.
- OZO – obiekty zbiorowej ochrony (np. schrony i inne budowle ochronne w rozumieniu przepisów o ochronie ludności).
- RCB – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.
- PSP – Państwowa Straż Pożarna.
- RSO – Regionalny System Ostrzegania.
- SZ RP – Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej.
- SOP – standardowe procedury operacyjne (ang. Standard Operating Procedures).
- KPI – kluczowe wskaźniki efektywności (ang. Key Performance Indicators).
- AAR – przegląd po działaniu / wnioski po ćwiczeniu (ang. After Action Review).
- CBRN – zagrożenia chemiczne, biologiczne, radiologiczne i nuklearne (ang. Chemical, Biological, Radiological and Nuclear).

Finlandia

- MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Finlandia) / organ odpowiedzialny za kierunki polityki w zakresie rescue services i bezpieczeństwa wewnętrznego.
- AVI – Regionalne Agencje Administracji Państwowej (Finlandia; nadzór regionalny).
- 112 Suomi – fińska aplikacja mobilna związana z numerem alarmowym 112 (kanał wsparcia zgłoszeń i informacji).

Źródło: opracowanie własne.

W ujęciu końcowym Finlandia stanowi dla Polski wartościowy punkt odniesienia przede wszystkim w zakresie: masowego i utrzymywanego w gotowości systemu schronowego, cyklicznie testowanego i wielokanałowego ostrzegania, powszechnej edukacji samopomocy oraz spójności modelu zarządzania bezpieczeństwem w formule „*comprehensive security*”. Polska – dzięki nowym ramom prawnym i wykonawczym – stworzyła podstawy do nadrobienia deficytów, jednak kluczowe pozostaje przełożenie norm na realne zdolności: infrastrukturalne, organizacyjne i społeczne.

Porównanie systemu polskiego i fińskiego wykazało, że oba państwa dążą do osiągnięcia zbliżonych celów (ochrona życia i zdrowia ludności, mienia oraz zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa), jednak różnią się stopniem dojrzałości rozwiązań, kulturą przygotowania oraz skalą i wykonalnością infrastruktury ochronnej.

W Polsce kluczowym krokiem systemowym było przyjęcie ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która od 1 stycznia 2025 r. stanowi podstawę prawną budowy jednolitego systemu ochrony ludności oraz porządkuje relację ochrony ludności do obrony cywilnej. Ważnym uzupełnieniem są akty wykonawcze z 2025 r. (m.in. w zakresie alarmowania i komunikatów ostrzegawczych, programów szkoleń oraz ewakuacji) oraz dokument wdrożeniowy w postaci Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026. Oznacza to przejście od rozwiązań rozproszonych do modelu spójnego normatywnie, w którym możliwe jest standaryzowanie procedur, szkolenia, alarmowania oraz wymogów technicznych dla budowli ochronnych.

Jednocześnie analiza ujawniła obszary, w których Finlandia stanowi punkt odniesienia dla Polski. Najistotniejsza różnica dotyczy systemu schronowego. Finlandia utrzymuje obowiązek budowy schronów w określonych kategoriach obiektów oraz wymóg przygotowania schronu do użycia w określonym czasie, a skala zasobów (ok. 50 500 schronów i ok. 4,8 mln miejsc) jest potwierdzona w oficjalnych danych rządowych. W Polsce stan infrastruktury ochronnej i miejsc schronienia był przed zmianą ustawową oceniany krytycznie w ustaleniach NIK, co wskazuje na konieczność długofalowego programu odbudowy/rozwoju zdolności schronowej, opartego nie tylko o ewidencję, ale o realną gotowość techniczną i operacyjną obiektów.

W zakresie ostrzegania i alarmowania oraz przygotowania ludności zauważalna jest różnica „kultury gotowości”. Finlandia łączy rozwiązania formalne (Rescue Act, Emergency Powers Act) z praktykami powszechnego przygotowania obywateli, w tym z szeroko komunikowaną koncepcją „72 hours”, a także z przewidywalnymi procedurami testowania syren i wielokanałowym ostrzeganiem (w tym aplikacja 112 Suomi). Polska posiada skuteczne narzędzia ostrzegania (m.in. Alert RCB) oraz rozwija standaryzację alarmów i komunikatów

ostrzegawczych, jednak pełne efekty tych rozwiązań zależą od konsekwentnego wdrożenia, ćwiczeń, edukacji społecznej oraz powiązania ostrzegania z praktyczną informacją o sposobach postępowania i możliwościach schronienia.

Wnioskiem ogólnym z porównania jest to, że Polska stworzyła w latach 2024–2025 fundament prawny i organizacyjny do odbudowy systemu ochrony ludności, natomiast Finlandia dysponuje systemem utrwalonym, wieloletnio egzekwowanym i spójnym z podejściem „*comprehensive security*”, w którym odporność państwa jest wypadkową współdziałania administracji, służb, gospodarki i obywateli. W perspektywie praktycznej oznacza to, że „dogonienie” modelu fińskiego w Polsce wymaga nie tylko regulacji, ale przede wszystkim konsekwentnego wdrażania standardów, stabilnego finansowania oraz systemowego nadzoru i kontroli jakości.

Na podstawie przeprowadzonej analizy jako kierunki rekomendowane dla Polski (w ujęciu zgodnym z dobrymi praktykami Finlandii) wskazuje się:

1. konsekwentną standaryzację i egzekwowanie wymogów technicznych budowli ochronnych oraz rozwój zasobu obiektów o realnej zdolności ochronnej;
2. wzmocnienie nadzoru i audytu gotowości (od ewidencji do weryfikacji stanu i zdolności uruchomienia);
3. rozwój powszechnej edukacji gotowości (proste standardy przygotowania gospodarstwa domowego – analogicznie do „72 hours”), sprzężonej z ostrzeganiem i komunikacją kryzysową;
4. rozwijanie interoperacyjności cywilno-wojskowej nie tylko w reagowaniu, ale również w przygotowaniu (procedury, ćwiczenia, łączność, logistyka), w ramach spójnej filozofii odporności państwa.

Dalsze pogłębienie tematu może dotyczyć m.in. oceny skuteczności wdrożeniowej nowych rozwiązań polskich (po upływie czasu niezbędnego na implementację), analiz finansowania i mechanizmów kontroli jakości oraz porównania ćwiczeń i procedur na poziomie lokalnym.

## **BIBLIOGRAFIA (wybrana)**

- Górski S., *Współczesna ochrona ludności: aspekty prawne i organizacyjne*, SGSP, Warszawa 2016.
- Stochaj J., *System ochrony ludności wobec współczesnych uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa Polski*, WAT, Warszawa 2024.
- Stochaj J., *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2020.
- Zieliński K., *Ochrona ludności: zarządzanie kryzysowe*, Difin, Warszawa 2021.
- European Commission (DG ECHO), *National Disaster Management System – Finland* (materiały o podstawach prawnych i organizacji).

Finnish Government / Valtioneuvosto, Finland has civil defence shelters for about 4.8 million people, 09.02.2023.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026.

Najwyższa Izba Kontroli, Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, nr ewid. P/23/061, Warszawa 2024.

Najwyższa Izba Kontroli, W schronie się nie schronisz (informacja o wynikach kontroli), 13.03.2024. Najwyższa Izba Kontroli.

Security Committee (Finland), Security Strategy for Society (Government Resolution), 02.11.2017.



Kacper WIELECHOWSKI

---

## **FORMALNOPRAWNE UWARUNKOWANIA BUDOWNICTWA OCHRONNEGO W POLSCE**

### **1. PRAWNE ASPEKTY BUDOWNICTWA OCHRONNEGO OBOWIĄZUJĄCE W POLSCE W XX WIEKU**

Budowle ochronne są powszechnie uważane za najskuteczniejszy zbiorowy środek ochrony przed bronią masowego rażenia oraz konwencjonalnymi środkami rażenia w czasie wojny. Pełnią także ważną rolę w czasie pokoju, chroniąc przed skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych. Ich przygotowanie i organizowanie jest jednym z głównym zadań obrony cywilnej. W obecnej sytuacji geopolitycznej ochrona ludności i obrona cywilna ponownie jest jednym z najważniejszych elementów polskiej racji stanu. Wieloletnie zaniedbania w tym zakresie są rzeczą oczywistą i z pełną świadomością można stwierdzić, że obecnie stoimy przed wyzwaniem, jakim jest stworzenie systemu ochrony ludności i obrony cywilnej na nowo. Jest to niewątpliwie długotrwały proces, który nie jest możliwy do realizacji w jeden rok.

Na początku rozważań warto wskazać międzynarodowe aspekty obrony cywilnej, co pozwoli nam to szerzej poznać tematykę budownictwa ochronnego. Pierwszym dokumentem, który dotyczył obrony cywilnej był Protokół I sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Obronie cywilnej poświęcono oddzielny rozdział, w którym jednym z kluczowym zadań jest przygotowanie i organizowanie schronów mających na celu ochronę ludności cywilnej.

Definicja obrony cywilnej została zawarta w art. 61 ust. 1 pkt a) niniejszego dokumentu. Jest to nic innego jak wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywio-

łowych i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania<sup>1</sup>.

W dokumencie tym określono również zadania, które wpisują się w obszar obrony cywilnej. Najważniejszą pozycją z punktu widzenia niniejszej pracy dyplomowej jest przygotowanie i organizowanie schronów. Doświadczenia obydwu wojen światowych zdecydowanie było jednym z pretekstów, by w prawie międzynarodowym rozpocząć dyskusję nad tworzeniem miejsc schronienia dla ludności cywilnej.

Ważnym aspektem tej Konwencji jest też sposób oznaczania obiektów obrony cywilnej. Art. 66 określa to w jednoznaczny sposób, bowiem każda strona konfliktu powinna dołożyć starań, by jej organizacje, personel, budynki i materiały mogły być zidentyfikowane, gdy są całkowicie przeznaczone do zadań obrony cywilnej. Schrony oddane do dyspozycji ludności cywilnej powinny być rozpoznawalne w podobny sposób<sup>2</sup>. Dodatkowo w Protokole do Konwencji określono międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej. Składa się on z równobocznego niebieskiego trójkąta na pomarańczowym tle, najczęściej w kształcie koła.

#### Rysunek 1. Międzynarodowy znak Obrony Cywilnej



Źródło: Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, gov.pl (data dostępu: 19.11.2025 r.).

Uchwalona ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej<sup>3</sup>, zwana dalej jako ustawa OLiOC, wprowadziła szereg definicji w tematyce ochrony ludności i obrony cywilnej. Zaczniemy więc od najprostszego pojęcia – ochrona ludności to nic innego jak system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwie-

<sup>1</sup> Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. 1992 nr 41, poz. 175), art. 61.

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 66 ust. 1.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).

rząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, podmiotów wykonujących te zadania oraz zasobów ochrony ludności<sup>4</sup>.

Ważnym dokumentem w zakresie budowli ochronnych były Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r., opracowane na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>. W załączniku do wytycznych, zdefiniowano tam podstawowe pojęcia przedmiotowego zakresu. W jego zapisach znalazła się definicja budowli ochronnej. Przez to sformułowanie należy rozumieć pomieszczenie lub zespół pomieszczeń przeznaczonych do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych zagrożeń<sup>6</sup>.

Jednocześnie w przedmiotowym załączniku, po raz pierwszy w XXI wieku pojawiła się definicja schronu, jak i ukrycia. Zgodnie z niniejszą dokumentacją do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju, schron jest budowlą ochronną o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi ze wszystkich stron<sup>7</sup>. Ukrycie zaś stanowi budowlę ochronną niehermetyczną, wyposażoną w najprostsze instalacje, zapewniającą ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron<sup>8</sup>.

Dzięki ustawie OLiOC, w polskim prawodawstwie po kilku latach przerwy ponownie pojawiła się definicja schronu. Jest to uznany za budowlę ochronną obiekt budowlany albo część obiektu budowlanego o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, wyposażony w urządzenia filtrowentylacyjne, tudzież pochłaniacze regeneracyjne<sup>9</sup>. Z kolei w przypadku pojęcia ukrycia, należy rozumieć go jako uznaną za budowlę ochronną obiekt budowlany albo część obiektu budowlanego, o konstrukcji niehermetycznej<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2021, poz. 372).

<sup>6</sup> Załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r., *Część 1, Rozdział 1 Rodzaje budowli ochronnych*, § 1 ust. 1.

<sup>7</sup> *Ibidem*, § 1 ust. 2 pkt 1.

<sup>8</sup> *Ibidem*, § 1 ust. 2 pkt 2.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 83 ust. 3.

<sup>10</sup> *Ibidem*, art. 83 ust. 4.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w ustawie OLiOC pojawiła się nowa kategoria obiektów zbiorowej ochrony. Zgodnie z art. 84 i 102 niniejszego aktu, miejsca doraźnego schronienia to nic innego jak obiekty zbiorowej ochrony, będące obiektami budowlanymi przystosowane do tymczasowego ukrycia ludzi, organizowane w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny<sup>11</sup>. Ustawodawca jednocześnie określił zasady ich organizowania i uznawania w oddzielnych aktach wykonawczych, które dyplomant opisze w dalszej części swojej pracy.

Jednakże, początki formalnoprawnych uwarunkowań dotyczących ochrony ludności w polskim prawodawstwie miały miejsce dużo wcześniej niż Konwencje Genewskie i jej protokoły dodatkowe. W tym miejscu warto odnieść się do burzliwej historii początków XX wieku – doświadczenia I wojny światowej pokazały, że ludność cywilna jest coraz bardziej narażona na skutki działań wojennych. Odrodzona Rzeczpospolita Polska także potraktowała ten aspekt poważnie, w myśl paremii łacińskiej *si vis pacem, para bellum*. Dowodem tego była uchwalona 15 marca 1934 r. ustawa o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej, zwana dalej jako ustawa opłot.

Ustawa ta jako pierwsza wskazała potrzebę ochrony społeczeństwa przed zagrożeniami z powietrza, a przede wszystkim konieczność dostosowania istniejących obiektów budowlanych i dla ludności cywilnej<sup>12</sup>. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż ustawodawca zakładał dwa tryby wprowadzania pogotowia przeciwlotniczego i przeciwgazowego – w czasie pokoju, jak i w czasie wojny. Co warte jest odnotowania, w przeciwieństwie do obecnych uwarunkowań formalnoprawnych w Polsce, art. 7 i 8 ustawy opłot nakłada sankcje za niewykonanie przedmiotowych obowiązków, którym autor pracy dyplomowej poświęci więcej uwagi. § 5 omawianej wyżej ustawy był jednak najważniejszy – w nim Rada Ministrów określiła cztery rozporządzenia, wskazujące zakres i sposób przygotowania w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej.

Głównym aktem wykonawczym poświęconym tematyce obiektów zbiorowej ochrony było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego. Akt ten w rozdziale zatytułowanym *Schrony przeciwlotnicze*, nakładał obowiązek tworzenia schronów przeciwlotniczych w budynkach o kubaturze większej niż 2500 m<sup>3</sup>, które przeznaczone byłyby dla mieszkańców tychże budowli<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> *Ibidem*, art. 84 i 102.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej (Dz.U. 1934 nr 80, poz. 742), § 5 pkt 6.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego (Dz.U. 1938 nr 32, poz. 278), § 39.

Schrony określone w § 39 niniejszego rozporządzenia musiały być zlokalizowane w piwnicach pod budynkiem lub całkowicie lub częściowo na zewnątrz budynku. Musiały one posiadać stropy zaprojektowane tak, aby wytrzymały obciążenie użytkowe w kilogramach na metr kwadratowy, równe 500-krotności liczby kondygnacji nad nim<sup>14</sup>.

Ustawodawca określił również elementy, z których powinien składać się schron – powinien posiadać dwa wejścia z przedsionkami, każde o powierzchni co najmniej 4 m<sup>2</sup>. Dojścia do schronu powinny być zabezpieczone stropami w ten sam sposób jak i schron. Jedno z wejść, pełniące również funkcję wyjścia ewakuacyjnego, powinno, w miarę możliwości, prowadzić poza obszar, który mógłby zostać zasypany gruzem w przypadku zawalenia się budynku<sup>15</sup>.

W rozporządzeniu wskazano także minimalną powierzchnię i pojemność powietrza dla jednej osoby przebywającej w przedmiotowym schronie, tj. w stosunku 1 m<sup>2</sup> na osobę, a pojemność w stosunku 3 m<sup>3</sup> powietrza na osobę<sup>16</sup>. Co ważne, gdy warunki te nie mogły zostać zachowane, budowla ochronna powinna być zaopatrzona w wentylację<sup>17</sup>, co świadczy o tym, iż już blisko 90 lat temu dostrzegana była potrzeba cyrkulacji powietrza w schronach.

Wartym jeszcze odnotowania faktem jest, że § 21 omawianego aktu wykonawczego umożliwił Wojewodzie zawarcie porozumienia z terytorialnie właściwym dowódcą okręgu korpusu na wzniesienie garaży podziemnych i schronów przeciwlotniczych o maksymalnie 1 metr nad poziomem otaczającego terenu<sup>18</sup>. Właściciel przedmiotowych obiektów zobowiązany był jednak do pokrycia tejże ziemi trawą, celem maskowania tegoż obiektu z „lotu ptaka”.

Innymi przepisami wykonawczymi w ramach ustawy oplot było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1939 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinie budownictwa przemysłowego. Rozdział *Urządzenia zabezpieczające pracowników* pojawiła się tematyka budowli ochronnych. § 19 przedmiotowego rozporządzenia stanowił, iż w nowo projektowanych zakładach przemysłowych powinny być wybudowane schrony przeciwlotnicze, przeznaczone do przechowywania ważnych akt, wzorców, projektów. Jednocześnie na terenie miejsca pracy powinny być zarezerwowane tereny pod wykonanie szczelin przeciwlotniczych, mających na celu zabezpieczenie pracowników w trakcie ostrzału<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> *Ibidem*, § 40 pkt 1.

<sup>15</sup> *Ibidem*, § 40 pkt 2.

<sup>16</sup> *Ibidem*, § 40 pkt 4.

<sup>17</sup> *Ibidem*, § 40 pkt 5.

<sup>18</sup> *Ibidem*, § 21 pkt 1.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1939 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinie budownictwa przemysłowego (Dz.U. 1939 nr 31, poz. 207), § 19 pkt 1.

Co warte uwagi, pkt 3 przedmiotowego paragrafu określa, iż właściwy miejscowo organ w każdym poszczególnym przypadku określi warunki, jak powinny te schrony wyglądać<sup>20</sup>. Było to rozwiązanie tymczasowe, bowiem miało ono obowiązywać do wydania przepisów szczególnych o schronach przeciwlotniczych i miejscach pod rowy przeciwlotnicze, które na wskutek wybuchu II wojny światowej, nie weszły w życie.

Wszystkie definicje z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, a zwłaszcza te dotyczące budownictwa ochronnego łączy jeden cel. Zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom to jedno z podstawowych zadań każdego państwa na świecie. W Polsce temat budowy ochrony podjęty został już w XX-leciu międzywojennym – mimo iż miał on charakter symboliczny, to wskazał pewnego rodzaju drogę do dalszego działania w bardziej stabilnych czasach, niezależnie od losów, jakie Rzeczpospolita Polska przeżyła w ubiegłym stuleciu.

## 2. AKTY PRAWNE DOTYCZĄCE BUDOWNICTWA OCHRONNEGO W PRL I W LATACH 90. XX WIEKU

Pierwsze lata po zakończeniu II wojny światowej nie należały do spokojnych – mimo, iż III Rzesza Niemiecka została pokonana, to na wschodzie znajdował się równie nieprzewidywalny i potężny wróg, jakim był Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Jednym z kulminacyjnych momentów tego okresu był wybuch wojny koreańskiej w 1950 r. Wtedy świeżo proklamowana Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna wraz z siłami ZSRR oraz Chin zaatakowała wspartą przez siły NATO, Koreę Południową z prozachodnim rządem. Wojna ta miała daleko idące konsekwencje w światowej polityce, bowiem wytworzyła ona strach przed wybuchem kolejnej wojny światowej, w której jedna ze stron konfliktu mogłaby użyć broni nuklearnej. Kryzys koreański był też jednym z czynników, dla których stan napięcia między blokiem zachodnim i wschodnim był powodem wyścigu zbrojeń. Władza komunistyczna, która sfałszowała wybory w Polsce w 1947 r. nie miała wyboru – musiała wdrażać politykę Związku Radzieckiego. Jednym z tychże działań była uchwalona przez sejm 26 lutego 1951 r. ustawa o terenowej obronie przeciwlotniczej<sup>21</sup>.

Akt ten formalnie rozpoczął nowy okres ochrony ludności w Polsce, bowiem zniósł on poprzednie przepisy z czasów II Rzeczypospolitej. Ustawa ograniczała się treściowo wyłącznie do spraw organizacyjnych. Upoważniała ona jednak Radę Ministrów do określenia obowiązków organów, urzędów, przedsiębiorstw,

<sup>20</sup> *Ibidem*, § 19 pkt 3.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 26 lutego 1951 r. o terenowej obronie przeciwlotniczej (Dz.U. 1951 nr 14, poz. 109).

zakładów, instytucji, organizacji społecznych oraz osób prawnych i osób fizycznych w zakresie przygotowania i realizacji terenowej obrony przeciwlotniczej, zasad i trybu powoływania i powoływania osób do realizacji tychże zadań oraz sposobu przygotowywania i wykonywania terenowej obrony przeciwlotniczej<sup>22</sup>.

Zadania oraz zasady organizacji Terenowej Obrony Przeciwlotniczej określał załącznik do pisma nr 030 z dnia 30 stycznia 1951 r. w powyższej sprawie. Zgodnie z jego zawartością, przedmiotowymi zadaniami w ramach terenowej obrony przeciwlotniczej było przede wszystkim:

- 1) zorganizowanie i przygotowanie ogółu ludności, zakładów przemysłowych i użyteczności publicznej, obiektów komunikacyjnych i łączności, urzędów i instytucji państwowych oraz wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw do obrony przed napadami z powietrza oraz szybkiego i sprawnego usuwania skutków tych napadów;
- 2) zorganizowanie i przygotowanie sieci alarmowania, zaciemniania i rejestracji;
- 3) zorganizowanie i przygotowanie odpowiednich pod względem ilości i jakości, służb i pogotowi, stosownie do charakteru i potrzeb, poszczególnych miast, osiedli i obiektów;
- 4) szkolenie służb pogotowi oraz ogółu ludności w zakresie TOPL;
- 5) dostosowanie budownictwa przemysłowego, administracyjnego i mieszkalnego do potrzeb TOPL;
- 6) przygotowanie odpowiednich urządzeń zabezpieczających w miastach, osiedlach i obiektach;
- 7) planowanie zaopatrzenia ogółu ludności, miast, osiedli i obiektów (przemysłowych, komunalnych itp.) w sprzęt i środki TOPL;
- 8) operacyjne kierownictwo akcją obronną w zakresie TOPL<sup>23</sup>.

Co prawda w przedmiotowym dokumencie nie ma zbyt wiele przepisów poświęconych *stricte* budownictwu ochronnemu, to jednakże warto w tym miejscu przytoczyć myśl Franciszka Krynojewskiego, iż terenowa obrona przeciwlotnicza opiera się na udziale w tej obronie ludności wyszkolonej i przygotowanej do tego rodzaju działań – a co najważniejsze – zorganizowanej w grupach samobrony domów, bloków domów, gromad i obiektów<sup>24</sup>.

Jak podaje w swojej pracy Zbigniew Szcześniak, w pierwszej połowie lat 50., budownictwo ochronne było regulowane przepisami uchwały nr 858/52 Rady Ministrów z 10 października 1952 r. w sprawie stosowania przedsięwzięć Terenowej Obrony Przeciwlotniczej w budownictwie. Na mocy tej uchwały realiza-

<sup>22</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>23</sup> Archiwum I Ministerstwa Obrony Narodowej, sygn. 36/91/175, Załącznik nr 1 do pisma nr 030 z dnia 30.01.1951 r., s. 24–29.

<sup>24</sup> F. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej wczoraj, dziś, jutro*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2023, s. 13.

cja tworzenia nowych obiektów zbiorowej ochrony była na wysokim poziomie. W tamtym czasie schrony budowano w podpiwniczeniach nowo wznoszonych budynków mieszkalnych, administracyjnych, usługowych oraz przemysłowych w 72 różnych miastach. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż wiele z tych budowli nie było wyposażane w drzwi ochronno-hermetyczne i urządzenia filtrowentylacyjne, ponieważ ich produkcja nie pokrywała bieżącego zapotrzebowania, które wynikało z masowego charakteru budownictwa ochronnego<sup>25</sup>.

W 1958 r. proces tworzenia budowli ochronnych został mocno ograniczony uchwałą nr 34/58 Rady Ministrów z 15 lutego 1958 r. w sprawie projektowania i budowy schronów w nowym budownictwie. Przepisy te zredukowały znacznie liczbę miast, w których budownictwo ochronne miało być realizowane, ograniczając jednocześnie budowę schronów w obiektach budowlanych administracji publicznej, jednakże uchwała ta dawała możliwość podwyższania wytrzymałości schronów budowanych w podpiwniczeniach do 0,035 MPa<sup>26</sup>.

Dwa lata później, zgodnie z decyzją ówczesnej władzy, odstąpiono całkowicie od realizacji budownictwa ochronnego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, co zostało usankcjonowane w uchwale nr 253/60 Rady Ministrów z 28 września 1960 r. w sprawie zaniechania stosowania przepisów TOPL w nowym budownictwie. Przerwa ta trwała przez 6 lat – możliwość budowania nowych obiektów zbiorowej ochrony przywrócono uchwałą 103/66 Rady Ministrów z 25 kwietnia 1966 r., ograniczając jednak zakres ich budowy tylko do nowo budowanych zakładów przemysłowych. Wówczas przyjęto nowe kryteria wytrzymałościowe, w oparciu o normatywy obowiązujące w ZSRR, według których konstrukcje schronów miały zapewniać odporność na naciśnienie fali uderzeniowej wybuchów jądrowych, równe 0,2 MPa<sup>27</sup>.

Kolejna modyfikacja przepisów z zakresu budownictwa ochronnego w naszym kraju miała miejsce w roku 1974 i 1975, kiedy to weszła w życie uchwała nr 02/74 Komitetu Obrony Kraju z 7 października 1974 r. w sprawie planowania i realizacji budowli ochronnych dla ludności kraju, uzupełniona później wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 20 maja 1975 r. w sprawie określania zasad lokalizacji schronów oraz kryteriów zaliczania zakładów pracy do odpowiedniej kategorii.

Jak stwierdza Zbigniew Szcześniak, w przedmiotowej uchwale rozszerzono zakres budownictwa ochronnego, ale dalej tylko zakłady produkcyjne miały możliwość tworzenia obiektów zbiorowej ochrony. Dla ludności cywilnej prze-

<sup>25</sup> Z. Szcześniak, *Rys historyczny przepisów w zakresie zasobów budownictwa ochronnego w Polsce*, [w:] *Podstawy zagadnień prawno-technicznych utrzymania schronów i ukryć dla ochrony ludności*, (red.) Z. Szcześniak, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2013, s. 2.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 2–3.

widziano budowę tak zwanych zastępczych budowli ochronnych (które znane są też jako szczeliny przeciwlotnicze), w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa oraz początkowym okresie wojny, stosownie do planów na tak zwany rok obliczeniowy, opracowywanych w tym zakresie w okresie pokoju<sup>28</sup>.

Warto też wspomnieć, że w omawianym akcie wprowadzono przepis dotyczący modernizacji istniejących schronów, których w tamtym czasie było niewiele. Zdecydowana większość obiektów przez to nie mogło być dotowane przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów, dlatego też realizacja budownictwa ochronnego w Polsce zdecydowanie zwolniła.

Nowe rozwiązania zawarte zostały w uchwale nr 2/84 Komitetu Obrony Kraju z 28 czerwca 1984 r. w sprawie planowania i przygotowywania budowli ochronnych dla ludności kraju. Najbardziej istotną różnicę w stosunku do zasad sprzed dekady stanowiło przyjęcie wysokich parametrów w zakresie odporności konstrukcji budowli ochronnych, tj. 1,0+3,0 kG/cm<sup>2</sup>, przewidzianych do budowy w strefach zagrożeń określonych dla miast i zakładów pracy, zaliczonych do szczególnie zagrożonych. Realizacja tych rozwiązań w praktyce była praktycznie zerowa – wysokie koszty dostosowania tychże obiektów spowodowały zaprzestanie działań w procesie tworzenia nowych budowli ochronnych.

Transformacja ustrojowa w Polsce wywarła istotny, choć nieco opóźniony, wpływ na organizację obrony cywilnej. Impulsem do tych zmian była ratyfikacja przez Polskę w dniu 19 września 1991 r. Protokołów Dodatkowych I i II do Konwencji Genewskich z 1949 r. Nałożyło to więc na nasz kraj nowe obowiązki w zakresie obrony cywilnej. Regulowała to nowelizacja ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, która wprowadziła nowy dział pod nazwą obrona cywilna<sup>29</sup>. W nim wskazano przede wszystkim konieczność uszczegółowienia zadań, jak i organizacji przedmiotowego zagadnienia. Wszelkie kwestie ujęte zostały w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej. Akt ten rozszerzył ogólne założenia obrony cywilnej określone w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. W zapisach tegoż rozporządzenia dokonano podziału na zadania w czasie wojny i w czasie pokoju, jednakże najważniejszym zadaniem przedmiotowych przepisów w zakresie budownictwa ochronnego było przygotowywanie budowli ochronnych<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2021, poz. 372).

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz.U. 1993 nr 91, poz. 420), § 1 pkt 3.

Zadania te w głównej mierze opisywały § 11–14 przedmiotowego aktu wykonawczego zawarte w rozdziale 1. poświęconym zadaniom obrony cywilnej. Określono w nim przede wszystkim istotę tworzenia budowli ochronnych, tj. przygotowanie w celu zapewnienia zbiorowej ochrony ludności przed środkami rażenia, skażeniami promieniotwórczymi i chemicznymi, w tym toksycznymi środkami przemysłowymi<sup>31</sup>. Zawarto w nim także kwestię ochrony ruchomych dóbr kultury, o których wówczas nikt nie wspominał w literaturze<sup>32</sup>. Ustawodawca dostrzegł także potrzebę przygotowywania doraźnego schronienia (ukryć zastępczych) w sytuacji, gdy nie ma dostatecznej ilości miejsc w istniejących budowlach ochronnych<sup>33</sup>.

Ważnym zapisem w § 14 ujęto informacje z zakresu obowiązków właścicieli budowli ochronnych. W czasie pokoju budowle ochronne miały być wykorzystywane przez właścicieli lub użytkowników w uzgodnieniu z właściwymi terenowo szefami obrony cywilnej, na potrzeby handlowe, usługowe, magazynowe, kulturalne, szkoleniowe, sportowe itp.<sup>34</sup>. Zapis ten rozszerzał wbrew pozorom ważną kwestię, bowiem rozszerzało to możliwość istnienia budowli ochronnej w bardziej dostępnym zakresie dla obywateli, którzy w sytuacji zagrożenia mieliby prostszą drogę z uwagi na podwójne zastosowanie obiektu, do którego przychodzi w czasie pokoju. Co ważne, użytkownicy budowli ochronnych mieli obowiązek ponosić koszty bieżącej eksploatacji i konserwacji udostępnionych im obiektów i urządzeń, a na żądanie właściwych terenowo szefów obrony cywilnej doprowadzać je, w określonym umową czasie, do stanu zgodnego z ich przeznaczeniem<sup>35</sup>.

Realizacja budownictwa ochronnego według wymogów w PRL była zawsze trudna. Częste zmiany uchwał, gdzie nie raz zmieniano o 90 stopni koncepcje, a także liczne trudności finansowe powiązane *stricte* z sytuacją gospodarczą kraju, stały się bezpośrednią przyczyną doprowadzenia do niemal całkowitego zaprzestania realizacji budownictwa ochronnego.

Niestety także często zmieniano zasady planowania. W latach 90. XX wieku określały je głównie wytyczne Sztabu lub Szefa Obrony Cywilnej Kraju. W związku z tym, iż każdy dokument określany wytycznymi należy traktować jako sugestię, podpowiedź, to przepisy te nie były traktowane jako prawo tudzież obowiązek. Niejawność dokumentów powodowała także blokadę informacji w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej wśród obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Nie byli świadomi, że istnieją przepisy, które ich chronią w sytuacjach kryzysowych.

<sup>31</sup> *Ibidem*, § 11 ust. 1.

<sup>32</sup> *Ibidem*, § 11 ust. 2.

<sup>33</sup> *Ibidem*, § 12 ust. 4.

<sup>34</sup> *Ibidem*, § 14 ust. 1.

<sup>35</sup> *Ibidem*, § 14 ust. 2.

### 3. BUDOWNICTWO OCHRONNE W ŚWIETLE NOWYCH ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH W XXI WIEKU W POLSCE

Z dniem 1 stycznia 1997 r. obrona cywilna została przeniesiona do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a w miejsce dawnego Sztabu Obrony Cywilnej Kraju utworzono Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, nazwany Urzędem Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, który został rozwiązany trzy lata później. Ważnym elementem było przekazanie zadań obrony cywilnej Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej z Komendantem Głównym PSP na czele<sup>36</sup>. Wtedy też rozpoczął się proces zanikania obrony cywilnej w polskim prawodawstwie.

W 1999 r. doszło do wprowadzenia nowego podziału terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej. Podział ten miał trzy poziomy – zmniejszono liczbę województw (regionalny), stworzono poziom subregionalny, jakim określić można powiat oraz trzeci, czyli najmniejszą jednostkę terytorialną, jaką jest gmina. Zmiany te wymusiły korekty w zakresie obowiązków szefów obrony cywilnej, które zostały ujęte w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu szefa obrony cywilnej kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>37</sup>. Dokument ten w żaden sposób nie przedstawiał problematyki budownictwa ochronnego – analizując dokumenty można wysunąć wnioski, że zadania, formacje obrony cywilnej były przygotowywane w sytuacji wystąpienia zagrożeń w czasie pokoju aniżeli w czasie wojny, co jest sytuacją niedopuszczalną, biorąc pod uwagę przepisy zawarte we wcześniej przywołanym Protokole I do konwencji genewskich.

W późniejszych latach wielokrotnie podejmowano próby legislacyjne wprowadzenia kompleksowych rozwiązań dotyczących ochrony ludności, takich jak m.in. projekt ustawy z 31 sierpnia 2009 r. o ochronie ludności, projekt ustawy z 22 grudnia 2016 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej czy projekt ustawy z 31 sierpnia 2022 r. o ochronie ludności oraz stanie klęski żywiołowej, jednakże żaden z nich nie przeszedł w pełni procesu legislacyjnego.

W tym miejscu warto zatrzymać się na chwilę przy projekcie z 2016 r., ponieważ w przeciwieństwie do wyżej wymienionych projektów jako jedyny miał przygotowane rozporządzenie dotyczące warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać schron i ukrycia, ich usytuowanie oraz warunki eksploatacji. Niestety przedmiotowego projektu nie można dzisiaj przeanalizować – zgodnie

<sup>36</sup> F. Krynojewski, *Obrona cywilna...*, *op. cit.*, s. 34.

<sup>37</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu szefa obrony cywilnej kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. 2002 nr 96, poz. 850).

ze słowami Tomasza Pawłuszko, w 2018 r. projekt ten zniknął z Rządowego Centrum Legislacji<sup>38</sup>.

Jednym z ostatnich akcentów poświęconym budowli ochronnych na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku RP były wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. Dokument ten określał w sposób szczegółowy zalecenia w zakresie postępowania w dziedzinie budownictwa ochronnego. Załącznik nr 1 do przedmiotowych wytycznych określał nowe definicje – które autor pracy dyplomowej przytoczył wcześniej – oraz uszczegółowił wymagania techniczne istniejących dotąd budowli ochronnych.

Wytyczne te były skierowane do terenowych organów obrony cywilnej (województw, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Warty odnotowania faktem jest to, że przepisy te nakładały obowiązek prowadzenia ewidencji takich budowli. Jak stwierdza w swoim tekście Rafał Depczyński, z wieloletniej praktyki wynikało, iż większość jednostek samorządu terytorialnego prowadziła ewidencje budowli ochronnych na administrowanym przez siebie terenie<sup>39</sup>. Co warte uwagi, w jednym z omawianych rozdziałów wytycznych określono, iż szef obrony cywilnej gminy ma możliwość nadzorowania i kontrolowania zasobów budowli ochronnych, które znajdują się na terenie administrowanym przez jednostkę samorządu terytorialnego<sup>40</sup>.

Jednakże powyższe przepisy wykonawcze miały też swoje niedoskonałości. Paweł Szmikowski dostrzegł, iż z punktu widzenia zabezpieczenia potrzeb osób z niepełnosprawnościami, koncepcja umieszczenia ich w schronach wydaje się optymalna, m.in. ze względu na możliwość minimalizacji zabezpieczenia logistycznego w postaci transportu i infrastruktury oraz zapewnienia warunków socjalno-bytowych. W omawianych wytycznych nie wspomina się w żaden sposób o konieczności dostosowania wymogów konstrukcyjnych budowli do potrzeb osób z niepełnosprawnościami nawet w sytuacji, gdyby schron miał zostać wybudowany na potrzeby placówek, w których przebywają lub mogą przebywać takie osoby<sup>41</sup>.

23 kwietnia 2022 r. uchwalona została ustawa o obronie Ojczyzny<sup>42</sup>. Zniosła ona ustawę o powszechnym obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej. W jej treści

<sup>38</sup> T. Pawłuszko, *Kryzys obrony cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, Wojskowa Akademia Techniczna, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” Zeszyt 30 (2023), s. 52.

<sup>39</sup> R. Depczyński, *Wybrane aspekty praktycznego wykorzystania ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Kwartalnik Bellona” tom 718, nr 3, 2024, s. 21.

<sup>40</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r., § 14.

<sup>41</sup> P. Szmikowski, *Dostosowanie zbiorowej ochrony ludności do potrzeb osób z niepełnosprawnościami jako jeden z istotnych determinantów bezpieczeństwa publicznego*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka”, 4/2020, s. 135.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 2022 r. o obronie ojczyzny (Dz.U. 2025, poz. 825).

nie ujęto jakichkolwiek kwestii powiązanych z ochroną ludności oraz obroną cywilną. Akt ten zatem formalnie zlikwidował obronę cywilną w Polsce i spowodował lukę prawną w przedmiotowym zakresie, ponieważ anulował on m.in. Rozporządzenie Rady Ministrów z 2002 r. poświęcone szefom obrony cywilnej kraju na każdym z poziomów terytorialnych oraz Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

Najwyższa Izba Kontroli w latach 2020–2023 skontrolowała Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, 16 urzędów wojewódzkich, 16 starostw powiatowych, 32 urzędy gmin w zakresie stworzenia właściwych warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewnienia mieszkańcom wystarczającej liczby bezpiecznych miejsc schronienia w budowlach ochronnych w razie wystąpienia zagrożenia.

Działalność badanych jednostek oceniła negatywnie – spowodowane to było przede wszystkim brakiem wystarczających podstaw prawnych do realizacji zadań w zakresie budowy obiektów ochrony oraz brakiem jasnych regulacji dotyczących zasad źródeł finansowania budowy, modernizacji i utrzymania tej infrastruktury. Kontrolowane jednostki generalnie nie ponosiły jakichkolwiek kosztów budowy, modernizacji i wyposażenia budowli ochronnych. W konsekwencji nie powstały żadne nowe obiekty zbiorowej ochrony, a istniejące dotychczas budowle (pochodzące głównie z okresu zimnej wojny) zostały zlikwidowane lub popadły w ruinę. Do takiego stanu przyczyniło się również nierealizowanie przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, a także większość skontrolowanych wojewodów, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), pełniących do 22 kwietnia 2022 r. funkcje odpowiednio Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, zaleceń sformułowanych w wytycznych z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>43</sup>.

W 2022 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych zlecił Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej przeprowadzenie inwentaryzacji istniejących obiektów zbiorowej ochrony, jednak inwentaryzacja ta nie dostarczyła rzetelnych informacji o tych obiektach – większość z tych obiektów nie spełniała jakichkolwiek uchylonych wcześniej przepisów z zakresu budownictwa ochronnego. Z Raportu dotyczącego budowli ochronnych przygotowanego po przeprowadzonej inwentaryzacji wynikało, iż schronienie w budowlach ochronnych obejmujących schrony i ukrycia w 2022 r. znajdzie

---

<sup>43</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2024 r. na temat kontroli dotyczącej *Zapewnienia obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, s. 7 (data dostępu: 3.12.2025 r.).

3,78% mieszkańców Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast pojemność miejsc doraźnego schronienia przekracza populację Polski. W pełnej wersji przedmiotowego dokumentu podkreślono, że Państwowa Straż Pożarna nie może wziąć odpowiedzialności za ocenę jakości obiektu oraz, czy dany obiekt zabezpieczy życie ludzkie podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego. Informacja ta nie została jednak zawarta w upublicznionej skróconej wersji opracowania. Kontrola NIK wykazała, że przedstawione w Raporcie dane są nierzetelne i mogą stwarzać fałszywe poczucie bezpieczeństwa u mieszkańców. Zidentyfikowano obiekty wykazane w trakcie inwentaryzacji, które nie były dostępne. Stwierdzono również niezadawalający stan techniczny większości budowli (89%)<sup>44</sup>.

1 stycznia 2025 r. rozpoczął się nowy okres ochrony ludności i obrony cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej. Wtedy weszła w życie uchwalona 5 grudnia 2024 r. ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Akt ten spowodował koniec 2,5-letniej wyrwy w przepisach przedmiotowej problematyki, wobec czego w roku 2025 w sposób właściwy należało podejść do kwestii budownictwa ochronnego z określonymi podstawami prawnymi, których w Polsce w ostatnich latach nie doświadczono.

Na wstępie należy wskazać, iż ustawa OLiOC na samym początku podkreśla wagę obiektów zbiorowej ochrony, uwzględniając je w zadaniach ochrony ludności i obrony cywilnej. Polegają one na działaniach związanych z możliwością wystąpienia zagrożenia, polegających na planowaniu i przygotowaniu warunków do ewakuacji ludności, a także miejsc doraźnego schronienia oraz budowli ochronnych<sup>45</sup>.

Budownictwo ochronne w ustawie nakłada poszczególne zadania na sprecyzowane organy ochrony ludności. Zadania wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty oraz wojewody w tym zakresie ustawodawca przewidział następująco:

- 1) planowanie liczby i pojemności obiektów zbiorowej ochrony oraz zlecenie wykonania sprawdzenia obiektu budowlanego pod względem spełniania lub możliwości spełnienia warunków dla obiektów zbiorowej ochrony;
- 2) wyznaczanie, zawieranie porozumień i wydawanie decyzji o uznaniu obiektu budowlanego za budowlę ochronną oraz organizowanie miejsc doraźnego schronienia;
- 3) wydawanie i odwoływanie poleceń udostępnienia budowli ochronnych, udzielanie pomocy w przygotowaniu budowli ochronnych do użycia oraz informowanie ludności o umiejscowieniu obiektów zbiorowej ochrony;

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 4.

- 4) wprowadzanie danych do Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony;
- 5) finansowanie i współfinansowanie utrzymania, modernizacji i budowy, na obszarze gminy/powiatu/województwa, infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym budowli ochronnych<sup>46</sup>.

Wartym uwagi zapisem w przedmiotowej ustawie jest fakt, iż wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta oraz wojewoda mają obowiązek zapewnić zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonywania przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony<sup>47</sup>. Ten zapis świadczy o tym, że organy ochrony ludności mają za zadanie wspomagać właścicieli budowli ochronnych w jej bieżącym funkcjonowaniu w różnych sytuacjach.

Nacisk na budowę ochronne w ustawie OLiOC jest dość duży, ponieważ został im poświęcony cały rozdział. Oprócz definicji, które autor pracy dyplomowej przytoczył na początku swoich rozważań, na jego początku wskazano trzy możliwości uznania obiektu budowlanego albo jego części za budowlę ochronną.

Pierwszą z nich jest wyznaczenie przez właściwy organ ochrony ludności w drodze zarządzenia. Dotyczy to obiektów budowlanych znajdujących się we władaniu właściwie terytorialnego organu ochrony ludności lub we władaniu podległych im jednostek organizacyjnych, uznając je za budowle ochronne. W zarządzeniu określa się szczegółowe warunki użytkowania budowli ochronnej oraz postanowienie o obowiązku udostępnienia budowli ochronnej na cele ochrony ludności. Należy pamiętać, że przedmiotowe zarządzenie może dotyczyć także planowanego obiektu budowlanego<sup>48</sup>.

Kolejną opcją jest możliwość zawarcia porozumienia właściwego organu ochrony ludności z właścicielem lub zarządcą budynku. W porozumieniu podobnie jak w przypadku zarządzenia, określa się szczegółowe obowiązki właściciela lub zarządcy oraz warunki użytkowania budowli ochronnej oraz postanowienie o obowiązku udostępnienia budowli ochronnej na cele ochrony ludności na polecenie organu ochrony ludności. Zasadniczą różnicą w tym zakresie jest fakt, iż wypowiedzenie porozumienia przez właściciela lub zarządcę budowli ochronnej wymaga zgody właściwego organu ochrony ludności. Wyrażenie zgody jest czynnością materialno-techniczną, a odmowa wyrażenia zgody na wypowiedzenie porozumienia następuje w drodze decyzji administracyjnej. Odwołanie od decyzji o odmowie wyrażenia zgody na wypowiedzenie porozumienia, wydanej przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starostę rozpatruje wojewoda,

<sup>46</sup> *Ibidem*, art. 10, 11 i 13.

<sup>47</sup> *Ibidem*, art. 33 ust. 3 pkt 7.

<sup>48</sup> *Ibidem*, art. 86.

a w przypadku wydania przez wojewodę – rozpatruje minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>49</sup>.

Ostatni sposób na uznanie obiektu budowlanego za budowlę ochronną następuje w drodze decyzji administracyjnej. Właściwy organ ochrony ludności wydaje decyzję, uwzględniając ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2024, poz. 1130), oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy, biorąc pod uwagę uzasadniony interes właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, którego dotyczy decyzja. W przeciwieństwie do wyznaczenia i porozumienia, decyzja o uznaniu za budowlę ochronną może być wydana na wniosek właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego albo z urzędu. Podobnie jak w poprzednim przypadku odwołanie od decyzji o uznaniu za budowlę ochronną, wydanej przez wójta, burmistrza prezydenta miasta lub starostę rozpatruje wojewoda, a w przypadku wydania przez wojewodę – rozpatruje minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>50</sup>.

Pojemność obiektów zbiorowej ochrony planuje się w taki sposób, aby zapewnić schronienie w miastach we wszystkich budowlach ochronnych dla co najmniej 50%, w tym w budowlach ochronnych – dla co najmniej 25% przewidywanej liczby ludności przebywającej w sytuacji zagrożenia na obszarze planowania, a na terenach pozamiejskich – dla co najmniej 25%, w tym w budowlach ochronnych – dla co najmniej 15%<sup>51</sup>.

W procesie planowania niezbędnej liczby obiektów zbiorowej ochrony, właściwe organy ochrony ludności dokonują bieżącego przeglądu obiektów budowlanych, w tym planowanych do budowy, na obszarze swojej właściwości miejscowej w celu wytypowania obiektów budowlanych, które mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony, planowanych miejsc organizacji miejsc doraźnego schronienia i obiektów budowlanych przydatnych do przystosowania na miejsca doraźnego schronienia.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo wojewoda może zlecić sprawdzenie obiektu budowlanego pod względem spełniania lub możliwości spełnienia warunków dla obiektów zbiorowej ochrony komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej – zgodnie z zakresem wskazanym w art. 107 ust. 2 ustawy OLiOC oraz powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego – zgodnie z zakresem wskazanym w art. 107 ust. 1 ustawy OLiOC. Sprawdzenie obiektu budowlanego wyżej wymienione organy mogą przeprowa-

<sup>49</sup> *Ibidem*, art. 87.

<sup>50</sup> *Ibidem*, art. 88.

<sup>51</sup> *Ibidem*, art. 90.

działają wspólnie. Podmiot dokonujący sprawdzenia obiektu budowlanego przedstawia stanowisko organowi ochrony ludności, który zlecił to sprawdzenie, czy obiekt spełnia lub może spełniać warunki dla budowli ochronnej. Stanowisko wydaje się na podstawie dokumentacji technicznej obiektu budowlanego lub protokołu ze sprawdzenia<sup>52</sup>.

Ważnym elementem prawidłowego planowania oraz funkcjonowania budowli ochronnych w Polsce jest Centralna Ewidencja Obiektów Zbiorowej Ochrony, zwana dalej jako Centralna Ewidencja OZO. Centralną Ewidencję OZO prowadzi Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Wykaz ten gromadzi dane dotyczące istniejących lub planowanych budowli ochronnych, z podziałem na schrony i ukrycia, planowanych miejscach organizacji miejsc doraźnego schronienia oraz obiektów budowlanych przydatnych do przystosowania na miejsca doraźnego schronienia.

Dane o obiekcie zbiorowej ochrony obejmują m.in. podstawę uznania za obiekt zbiorowej ochrony, typ obiektu, lokalizację, dane właściciela, zarządcy, osoby odpowiedzialnej za udostępnienie budowli ochronnej oraz kierownika budowli ochronnej, kategorię odporności i orientacyjną wytrzymałość, pojemność czy też rok budowy<sup>53</sup>.

Dostęp do Centralnej Ewidencji OZO w celu wprowadzania, uzupełniania, aktualizacji, modyfikacji i usuwania danych posiadają kolejno wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. W momencie pisania poniższej pracy dyplomowej, autor dalej czeka na jej uruchomienie, w celu wprowadzenia danych dotyczących województwa mazowieckiego. Obowiązek wprowadzania do Centralnej Ewidencji OZO dotyczy właściwie miejscowo organu ochrony ludności, który uznał obiekt budowlany za budowlę ochronną, zaplanował organizację miejsc doraźnego schronienia oraz przyjęcia osób podlegających ewakuacji.

Dane z Centralnej Ewidencji OZO Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej udostępnia w trzech przypadkach:

- 1) na wniosek innych organów ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej – w zakresie niezbędnym do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej;
- 2) na wniosek Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, sił zbrojnych państw Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz Policji – w przypadku, gdy dane te są potrzebne do wykonywania zadań ustawowych lub sojuszniczych;

<sup>52</sup> *Ibidem*, art. 91 ust. 4 i 9.

<sup>53</sup> *Ibidem*, art. 108 ust. 4.

3) może udostępnić podmiotom, organom, służbom, inspekcjom i strażom – w przypadku gdy jest to konieczne w sytuacji wykonania ich ustawowych zadań na rzecz ochrony ludności<sup>54</sup>.

Co ważne, dane zawarte w Centralnej Ewidencji OZO nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Spowodowane jest to tym, iż dane zawarte w przedmiotowym systemie, otrzymują klauzulę „zastrzeżone” w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>55</sup>.

Ustawa OLiOC nie jest idealna pod wieloma względami, jednakże należy dostrzec, iż ustawodawca także dostrzega jej braki – efektem tego jest projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Nowelizacja ta bowiem od ponad miesiąca znajduje się na etapie opiniowania, w którym autor pracy dyplomowej brał udział oraz przedstawił swoje uwagi do niniejszego projektu.

W art. 107 ust. 1 Ustawy OLiOC ustawodawca chce dokonać jakże ważnej zmiany, jaką jest fakt, iż kontrola organów nadzoru budowlanego dotyczy także spełniania przez obiekty posiadające kondygnacje podziemne lub podziemne garaże<sup>56</sup>, wymogów dla organizowania w nich miejsc doraźnego schronienia<sup>57</sup>. Spowodowane to było tym, że w momencie kontroli miejsc doraźnego schronienia w tych obiektach nie są jeszcze zorganizowane, kontrola taka nie jest wprost kontrolą obiektu zbiorowej ochrony, de facto dotyczy zwykłego obiektu budowlanego pod kątem miejsca na zorganizowanie miejsca doraźnego schronienia. Efektem tego były liczne odmowy udziału w sprawdzeniach obiektów budowlanych pod kątem miejsc doraźnego schronienia przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

W rozdziale dotyczącym obiektów zbiorowej ochrony dokonano uporządkowania zasad ewidencjonowania miejsc przeznaczonych do zorganizowania miejsc doraźnego schronienia oraz obiektów nazwanych dotychczas „obiettami przydatnymi do zorganizowania miejsc doraźnego schronienia”, gdyż kategorie te nie były jasno sprecyzowane. Doprecyzowano więc, że druga grupa, nazwana dla rozróżnienia „miejscami przydatnymi do tymczasowego ukrycia ludności” obejmuje różnego rodzaju miejsca i obiekty, które nie są obiektami zbiorowej ochrony, ale z uwagi na spełnianie podstawowej funkcji ochronnej powinny być

<sup>54</sup> *Ibidem*, art. 109 ust. 2.

<sup>55</sup> *Ibidem*, art. 113 ust. 2.

<sup>56</sup> *Ibidem*, art. 94.

<sup>57</sup> Projekt ustawy z dnia 23 października 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, art. 1 pkt 8 (data dostępu: 10.12.2025 r.).

ewidencjonowane i wskazywane jako miejsca schronienia przed przejściowymi zagrożeniami np. nagłymi zjawiskami pogodowymi<sup>58</sup>.

Ważną kwestię ustawodawca chce dodać do ustawy OLiOC. Proponuje on stworzenie zapisu art. 95a, w którym inwestor zamierzenia budowlanego polegającego na budowie obiektu budowlanego, informowałby o swoim zamiarze realizacji inwestycji właściwie terytorialnego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta ze względu na lokalizację inwestycji. Obowiązkiem najniższego w hierarchii organu ochrony ludności byłoby uzgodnienie w terminie 21 dni od dnia otrzymania powyższej informacji, ze starostą oraz wojewodą, który organ ochrony ludności jest właściwy do uznania za budowlę ochroną<sup>59</sup>. Przepis ten pozwoliłby na większą kontrolę ze strony organów zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej na przebieg zwiększania ilości obiektów zbiorowej ochrony na administrowanym przez siebie terenie.

Jednakże są zapisy, z którymi Autor absolutnie się nie zgadza. W projekcie nowelizacji ustawodawca do art. 201 ustawy OLiOC proponuje dodać kolejny ustęp, wedle którego Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej wprowadza do CEOZO dane dotyczące miejsc zgromadzone w trakcie inwentaryzacji obiektów zbiorowej ochrony prowadzonej przed dniem wejścia w życie ustawy OLiOC<sup>60</sup>. Wpisywanie danych w trakcie przeprowadzonej „inwentaryzacji” na przełomie 2022 i 2023 roku przez Państwową Straż Pożarną do Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony jest nieuzasadnione. Samo sprawdzenie nie miało podstaw prawnych, a sama forma przeglądu i sposób oceny i kwalifikowania przedmiotowych obiektów sprawia, iż Centralna Ewidencja OZO zostanie niepotrzebnie zapełniona niezweryfikowanymi budynkami pod względem obecnych przepisów dotyczących schronów, ukryć i miejsc doraźnego schronienia.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej w sposób szczegółowy przedstawia przepisy dotyczące budownictwa ochronnego. Potrzeba odtworzenia jednolitych i spójnych przepisów prawnych regulujących całokształt tej kwestii była kluczowa po prawnej likwidacji obrony cywilnej w Polsce<sup>61</sup>. Akt wykonawczy nie jest idealny w wielu kwestiach, jednakże nowelizacja, która jest w trakcie procesu legislacyjnego daje szansę na to, iż chociażby np. nie będzie luki prawnej co do zasadności sprawdzenia obiektów budowlanych pod kątem miejsc doraźnego schronienia przez Państwową Straż Pożarną oraz powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

<sup>58</sup> *Ibidem*, art. 1 pkt 9.

<sup>59</sup> *Ibidem*, art. 1 pkt 6.

<sup>60</sup> *Ibidem*, art. 1 pkt 20.

<sup>61</sup> Materiały pomocnicze dla uczestników kursu *Obiekty schronowe oraz ukrycia dla ludności zabezpieczające przed nadzwyczajnym zagrożeniami – ocen a stanu technicznego, przywracanie sprawności, budowa i eksploatacja, projektowane przepisy prawne*, (red.) W. Haramata, M. Sobiech, Wojskowa Akademia Techniczna, Kościelisko 24–27 września 2024, s. 5.

#### 4. SZCZEGÓŁOWE ROZWIĄZANIA PRAWNE W ZAKRESIE OBIEKTÓW ZBIOROWEJ OCHRONY WYNIKAJĄCE Z AKTÓW WYKONAWCZYCH

Obowiązujące przepisy z zakresu ochrony ludności mają już praktycznie pełną gamę szczegółowych rozwiązań prawnych – w ramach ustawy OLiOC w życie weszło już jedenaście z nich. Wiele z nich dotyczy budowli ochronnych, które zgodnie z literą prawa są tworzone na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 9. omawianego aktu normatywnego.

W przypadku obiektów budowlanych, które przed wejściem w życie ustawy OLiOC pełniły funkcję budowli ochronnej, można w świetle obecnych przepisów uznać je za schron, ukrycie lub miejsce doraźnego schronienia, jeżeli spełniają wymagania, które zapewniają pełnienie funkcji obiektu zbiorowej ochrony. Na właścicielu, użytkowniku wieczystym lub zarządcy obiektu budowlanego nałożono obowiązek w art. 207 ust. 3 ustawy, bowiem zobowiązani oni byli zawiadomić o tym fakcie właściwego miejscowo wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy OLiOC, tj. do 31 marca 2025 r.

Więcej szczegółów w tej sprawie zawarto w pierwszym akcie wykonawczym dotyczącym budowli ochronnych do obowiązującej ustawy, tj. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych lub ich części za budowle ochronne z dnia 21 lutego 2025 r.<sup>62</sup>. Akt ten określa kryteria uznania dotychczasowej budowli ochronnej za budowlę ochronną. Przedmiotowymi kryteriami są odpowiednia wytrzymałość, rozwiązania z zakresu ochrony przeciwpożarowej ograniczające możliwość powstania pożaru; określa też rodzaje budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne biorąc pod uwagę ich projektowane przeznaczenie oraz inne charakterystyczne uwarunkowania takie jak: występowanie kondygnacji podziemnej, liczba przebywających w nich osób oraz powierzchnia użytkowa. Ponadto, sprecyzowano w nim warunki, które klasyfikują jako schron lub ukrycie dotychczasową budowlę ochronną uznaną za budowlę ochronną. Określono także, które dotychczasowe budowle ochronne nie mogą zostać uznane za budowlę ochronną oraz sposób postępowania z drzwiami ochronno-hermetycznymi zamontowanymi w dotychczasowych budowlach ochronnych.

Ustawodawca jest świadomy braków wynikających z wieloletnich zaniedbań dotyczących budowli ochronnych, bowiem w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny, jeżeli liczba schronów i ukryć jest niewystarczająca dla zapewnienia ochrony ludności, wójt, burmistrz, prezydent miasta,

<sup>62</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych lub ich części za budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 235).

starosta lub wojewoda organizują miejsca doraźnego schronienia. Organizacja miejsc doraźnego schronienia następuje poprzez przystosowanie pomieszczeń budynków, garaży podziemnych, tuneli, budowli ziemnych, wykopów i tym podobnych obiektów do pełnienia funkcji obiektu zbiorowej ochrony oraz wykonanie miejsc doraźnego schronienia przystosowanych do tymczasowego ukrycia ludności<sup>63</sup>. Przepisy w tej kwestii reguluje Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania, oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia<sup>64</sup>.

Przedmiotowy akt wykonawczy określa szczegółowe warunki organizowania miejsc doraźnego schronienia oraz wymagania, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia. Określono w nim zasady organizowania miejsc doraźnego schronienia, w tym ich typowania, weryfikacji pod kątem ich przydatności oraz przygotowania do użytkowania w sytuacjach kryzysowych. Ponadto ustawodawca przedstawił minimalne standardy techniczne i użytkowe miejsc doraźnego schronienia, w tym kryteria dotyczące odległości, pojemności, wysokości i wyposażenia, jak również wyznaczono wymagania konserwacyjne w zakresie utrzymania obiektów budowlanych w stanie technicznie bezpiecznym. Efektem wdrożenia przedsięwzięć zawartych w rozporządzeniu będzie przede wszystkim adaptacja istniejących już budynków i budowli podziemnych na potrzeby ochrony ludności i obrony cywilnej, co minimalizuje koszty i czas potrzebny na stworzenie miejsc doraźnego schronienia.

Art. 93 Ustawy OLiOC wskazuje, iż w budynkach użyteczności publicznej zapewnia się budowle ochronne, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą zapewnienia miejsc schronienia oraz możliwe ze względu na występujące w budynku rozwiązania techniczno-budowlane. Ustawodawca dopuścił możliwość odstąpienia od zapewnienia budowli ochronnej w takim budynku, jeżeli schronienie przebywających w nim osób zapewnia zlokalizowana w pobliżu inna budowla ochronna<sup>65</sup>. Szersze spojrzenie na ten jakże ważny temat ujęto w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 102.

<sup>64</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania, oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932).

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), art. 93.

<sup>66</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 1070).

Wskazano w nim w jaki sposób – biorąc pod uwagę wszelkie okoliczności – budynek użyteczności publicznej wyznacza się do zapewnienia w nim budowli ochronnej. Mając na względzie potrzeby zapewnienia miejsc schronienia dla odpowiedniej liczby osób, rozporządzenie określa rodzaje budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne biorąc pod uwagę ich projektowane przeznaczenie oraz inne charakterystyczne uwarunkowania, takie jak: występowanie kondygnacji podziemnej, liczba przebywających w nich osób oraz powierzchnia użytkowa. Jako osobny rodzaj budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne, wyodrębniono budynki administracji publicznej lub wymiaru sprawiedliwości, w którym swoją siedzibę ma organ administracji publicznej lub wymiaru sprawiedliwości, a także budynki opieki zdrowotnej, w którym mogą przebywać pacjenci wymagający hospitalizacji oraz budynki, w których są zlokalizowane miejsca stałego stacjonowania podmiotów ratowniczych, policji i innych służb bezpieczeństwa państwa. Budowle ochronne w takich budynkach zapewnią możliwość funkcjonowania organów państwa oraz służb przewidywanych do reagowania w sytuacjach zagrożenia. Zawarto zakres oceny niezbędnej do określenia, czy w budynku użyteczności publicznej możliwe i uzasadnione jest zapewnienie budowli ochronnej.

Na najważniejsze przepisy względem budownictwa ochronnego trzeba było poczekać blisko rok od wejścia w życie ustawy OLiOC. Pełne kompendium wiedzy (które wraz z załącznikami liczy prawie 100 stron materiałów) dotyczącym tworzenia nowych budowli ochronnych zgodnymi z zasadami zawartymi w Polskich Normach, stanowi Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania<sup>67</sup>.

Akt ten określa warunki techniczne budowli ochronnych, w których zapewni się ochronę ludności w sytuacji wystąpienia skażeń, uderzeń klasycznych środków rażenia w sytuacji konfliktu zbrojnego oraz w sytuacji kryzysowych związanych z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. W rozporządzeniu dokonano podziału budowli ochronnych na kategorie odporności schronów (S-1; S-2; S-3) oraz ukryć (kategorii U-1, U-2, U-3) wraz z parametrami technicznymi. W rozporządzeniu wskazano warunki ich usytuowania, którego celem jest zapewnienie miejsc schronienia dla odpowiedniej liczby osób, na danym obszarze, gdzie odległość pomiędzy nimi nie powinna być większa niż 500 m. Lokalizacja takich obiektów powinna uwzględniać występujące zagrożenia miejscowe oraz powinna być przeprowadzona analiza ryzyka tych zagrożeń zarówno w czasie pokoju jak

<sup>67</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548).

i wojny. Szczegółowe wymagania w zakresie odporności budowli ochronnej zostały określone w osiemnastu załącznikach do powyższego rozporządzenia. Dodatkowo akt wykonawczy określa w sposób szczegółowy niezbędne wyposażenie techniczne w urządzenia filtrowentylacyjne, oświetlenie awaryjne, węzły sanitarne i urządzenia zapewniające zaopatrzenie w wodę. W celu zapewnienia bezpieczeństwa w budowli ochronnej precyzyjnie sprecyzowano minimalne i maksymalne wymiary przelotni, przedsionków, schodów, spoczników, drzwi, a także wymagania dla wyjść zapasowych i szybów wyjść awaryjnych.

Rozporządzenie szczegółowo określa wymagania w stosunku do pomieszczeń funkcji podstawowej, strefy technicznej, pomieszczeń socjalnych oraz wymagania dotyczące wentylacji i filtrowentylacji. Obiekty typu schronowego powinny zapewnić możliwość dłuższego przebywania w nim. W związku z powyższym w akcie zostały zawarte wymagania w zakresie zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi i odprowadzania ścieków oraz ogrzewania w warunkach zimowych. Aby zapewnić bezpieczeństwo osób przebywających w budowlach ochronnych zdefiniowano niezbędną aparaturę kontrolno-pomiarową temperatury i ciśnienia powietrza oraz jego składu gazowego. Ponadto ustawodawca rekomenduje, aby w schronach w ramach dodatkowego wyposażenia znalazły się przyrządy do pomiaru skażeń chemicznych i promieniotwórczych.

Warto także poświęcić chwilę uwagi na to, w jaki sposób państwo realizuje zadania związane z ustawą OLiOC od najważniejszej strony – finansowej. 4 czerwca 2025 r. Rada Ministrów przyjęła Uchwałę nr 72 z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026<sup>68</sup>, zwanym dalej jako POLiOC. Nadrzędnym i strategicznym celem POLiOC jest zbudowanie systemu ochrony ludności i obrony cywilnej działającego podczas wystąpienia każdego rodzaju zagrożenia, bez względu na stan funkcjonowania państwa<sup>69</sup>. W ramach przedmiotowego programu stworzono sześć głównych obszarów, na które mają być przeznaczone środki pieniężne na realizację zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Z punktu widzenia pracy dyplomowej kluczowy jest Obszar I, który dotyczy obiektów zbiorowej ochrony. Zadania zawarte w nim zostały określone jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Obszar ten dzieli się kolejno na dwa działy: budowa budowli ochronnych zapewniających przetrwanie w przypadku wystąpienia skażeń i uderzeń z powietrza oraz miejsca doraźnego schronienia.

<sup>68</sup> Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (M.P. poz. 541).

<sup>69</sup> Załącznik do uchwały nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (M.P. poz. 541), pkt 4, s. 13.

W ramach przedmiotowych działań możliwe jest składanie wniosków dotacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego na następujące przedsięwzięcia:

- dofinansowanie budowy budowli ochronnych na potrzeby ochrony ludności;
- przeprowadzenie remontów i modernizacji obiektów, które spełnią funkcje obiektów zbiorowej ochrony, ze szczególnym uwzględnieniem tych obiektów zlokalizowanych w placówkach oświatowych;
- dokonywanie bieżących przeglądów obiektów zbiorowej ochrony oraz inwentaryzacje, oceny lub ekspertyzy techniczne dotyczące odporności i zakresu przebudowy dotychczasowych budowli ochronnych uznawanych za schrony lub ukrycia;
- przygotowanie zasobów do zapewnienia funkcjonalności miejsc doraźnego schronienia.

Na te potrzeby w 2025 r. przewidziano w skali kraju 6 394 199 000 złotych, z czego 2 384 380 900 złotych dotyczy I obszaru. W przypadku województwa mazowieckiego, Zarządzeniem Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 lipca 2025 r. został ogłoszony Wojewódzki Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na rok 2025<sup>70</sup>, zwany dalej jako WPOLiOC. W ramach WPOLiOC jednostki samorządu terytorialnego miały możliwość składania wniosków dotacyjnych na realizację zadań z zakresu ochrony ludności, w szczególności z zakresu budowli ochronnych. Dla województwa mazowieckiego na ten rok przeznaczono 595 788 399 złotych, w tym na wydatki z zakresu obszaru I wynosiły 89 368 259,85 złotych<sup>71</sup>, co niewątpliwie pomogło rozpocząć nadrabianie wieloletnich zaniechań w przedmiotowym zakresie.

W dalszym ciągu trwają prace legislacyjne w zakresie obiektów zbiorowej ochrony. Przykładem tego są zmiany w przepisach budowlanych zawarte w Ustawie z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo Budowlane oraz niektórych innych ustaw (nr druku sejmowego 1379) – podpisanej 18 grudnia 2025 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>72</sup>. Zmiany te otwierają nowe możliwości dla właścicieli domów jednorodzinnych, ponieważ zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane<sup>73</sup> dotyczącym budowy i robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę dodano pkt 2a), który pozwala na budowę wolno stojących przydomowych budowli ochronnych o powierzchni użytkowej do 35 m<sup>2</sup> przeznaczonych do ochrony użytkowników budynku mieszkalnego jednorodzinne, wraz z instalacjami i przyłączami niezbędnymi do ich

<sup>70</sup> Zarządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie przyjęcia Wojewódzkiego Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na rok 2025.

<sup>71</sup> Załącznik nr 1 do Wojewódzkiego Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na rok 2025.

<sup>72</sup> *Ustawy podpisane w grudniu 2025 r.*, prezydent.pl (data dostępu: 28.12.2025 r.).

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane (Dz.U. 2025, poz. 418).

użytkowania, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane<sup>74</sup>. Taki zapis umożliwi milionom obywateli Rzeczypospolitej Polskiej zwiększyć swoje bezpieczeństwo, zapewniając je sobie i swoim najbliższym. Przepisy te wchodzi w życie 1 stycznia 2026 r.

Przepisy wykonawcze z zakresu budownictwa ochronnego do ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej stanowią podstawę do działań mających na celu zwiększenie odporności naszego państwa poprzez zapewnienie bezpieczeństwa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w obiektach zbiorowej ochrony. Finansowanie tychże zadań jest przy tym kluczowe, ponieważ z uwagi na skomplikowany proces budowy oraz konieczność stosowania przepisów z zakresu finansów publicznych (są przyznawane jako dotacje celowe) na efekty w postaci nowych budowli ochronnych będzie nam trzeba poczekać wiele lat. Jednakowoż warto w tym miejscu zastanowić się, że rok temu o tej porze nie działało się kompletnie nic, a teraz realnie możemy rozpocząć proces nadrabiania wieloletnich zaniezań, zwłaszcza w temacie budownictwa ochronnego.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).
- Projekt ustawy z dnia 23 października 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 1070).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania, oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych lub ich części za budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 235).
- Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (M.P. poz. 541).
- Załącznik do uchwały nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (M.P. poz. 541).
- Zarządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie przyjęcia Wojewódzkiego Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na rok 2025.
- Załącznik nr 1 do Wojewódzkiego Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na rok 2025.

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo Budowlane oraz niektórych innych ustaw, art. 1 pkt 6 ppkt a pppkt 3.



## **OBIEKTY ZBIOROWEJ OCHRONY – KLASYFIKACJA I EKSPLOATACJA**

### **1. PODSTAWY PRAWNE OBIEKTÓW ZBIOROWEJ OCHRONY**

Bezpieczeństwo ludności cywilnej w obliczu współczesnych zagrożeń – takich jak konflikty zbrojne, klęski żywiołowe czy awarie przemysłowe – stanowi jedno z fundamentalnych zadań państwa. Ochrona ta wymaga zarówno działań systemowych i organizacyjnych, jak i utrzymywania specjalnie przygotowanej infrastruktury. Szczególne miejsce w tym systemie zajmują obiekty zbiorowej ochrony, których rola polega na zapewnieniu ludności schronienia oraz ograniczeniu skutków zagrożeń dla zdrowia i życia.

Znaczenie obiektów zbiorowej ochrony wyraźnie uwypukla ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która wprowadza nowoczesne ramy prawne dla ich tworzenia, klasyfikacji i eksploatacji<sup>1</sup>. Nowelizacja przepisów była odpowiedzią na dynamicznie zmieniające się realia bezpieczeństwa, w tym na wzrost ryzyka ataków hybrydowych, zdarzeń o charakterze terrorystycznym czy skutków zmian klimatycznych.

Zasadniczym aktem prawnym regulującym zagadnienie Obiektów Zbiorowej Ochrony jest ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej<sup>2</sup>. Wśród szerokiego zakresu, który reguluje są zasady użytkowania, ewidencjonowania oraz warunki techniczne obiektów zbiorowej ochrony będące przedmiotem tej pracy. Do ustawy systematycznie są ogłaszane akty wykonawcze. Wymienione tutaj zostaną tylko te akty, które regulują problematykę obiektów zbiorowej ochrony. Według stanu prawnego na koniec grudnia 2025 r. tj. rok po ogłoszeniu ustawy, do najistotniejszych aktów wykonawczych dotyczących

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).

<sup>2</sup> *Ibidem*.

obiektów zbiorowej ochrony należy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia, szczegółowych warunków eksploatacji budowli ochronnych, zapewnienia porządku w ich obrębie oraz ich niezbędnego wyposażenia<sup>3</sup>, które określa sposób przygotowania obiektu zbiorowej ochrony, warunki jego eksploatacji i zapewnienia porządku w obrębie budowli ochronnych oraz niezbędne wyposażenie, jakie powinno się znajdować w budowli ochronnej. Kolejnym aktem wykonawczym, jaki należy wymienić jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia<sup>4</sup>, które określa warunki organizowania miejsc doraźnego schronienia oraz wymagania, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia. Innym aktem wykonawczym do ustawy jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne<sup>5</sup>, określające kryteria jakimi właściwe organy mają się kierować podczas uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne. Wymienić należy również Rozporządzenie Ministra spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony<sup>6</sup>, precyzujące sposób prowadzenia Centralnej ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony oraz sposób przekazywania informacji o obiektach zbiorowej ochrony pomiędzy podmiotami ochrony ludności.

Do budowli ochronnych odnosi się także Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne<sup>7</sup>, opisujący jakie warunki muszą spełniać budynki użyteczności publicznej, by mogły zostać uznane za budowlę ochronną. Wraz z upływem czasu ogłoszone zostało

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia, szczegółowych warunków eksploatacji budowli ochronnych, zapewnienia porządku w ich obrębie oraz ich niezbędnego wyposażenia. (Dz.U. 2025, poz. 933).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932).

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 235).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony (Dz.U. 2025, poz. 922).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 1070).

również długo wyczekiwane Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania<sup>8</sup>, które określa szczegółowo warunki techniczne, warunki techniczne użytkowania i warunki techniczne użytkowania budowli ochronnych.

## 2. TWORZENIE I KLASYFIKACJA OBIEKTÓW ZBIOROWEJ OCHRONY

Zasadniczy podział budowli ochronnych to schrony i ukrycia, ale jest jeszcze trzecia grupa obiektów zbiorowej ochrony, są to miejsca doraźnego schronienia. Powyższe obiekty są tworzone w celu zapewnienia ochrony ludności przed zagrożeniem w szczególności w przypadku:

- przewidywanego wystąpienia klęski żywiołowej, np. powódzie, pożary na dużą skalę, huragany itd.;
- wprowadzenia stanu nadzwyczajnego określonego w art. 228 Konstytucji RP, tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej<sup>9</sup>;
- czasu wojny.

Uznanie obiektu budowlanego lub jego części za budowlę ochronną następuje na podstawie:

- a) wyznaczenia przez właściwy organ ochrony ludności i porozumienia właściwego organu ochrony ludności z właścicielem lub zarządcą budynku;
- b) albo na podstawie decyzji właściwego organu ochrony ludności.

Właściwym organem ochrony ludności jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub wojewoda. Pierwszym etapem jest oszacowanie przez organ na obszarze swojej właściwości niezbędnej liczby i pojemności obiektu zbiorowej ochrony, kierując się liczbą ludności przebywającą na danym obszarze oraz możliwe wystąpienie konkretnego zagrożenia. Pojemność obiektu powinna zapewniać schronienie:

- a) w granicach administracyjnych miast w obiektach zbiorowej ochrony dla co najmniej 50%, w tym w budowlach ochronnych dla co najmniej 25% liczby ludności przebywającej w sytuacji zagrożenia na danym obszarze;
- b) poza granicami administracyjnymi miast w obiektach zbiorowej ochrony dla co najmniej 25% w tym w budowlach ochronnych dla co najmniej 15% liczby ludności przebywającej w sytuacji zagrożenia na danym obszarze.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548).

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

Kolejnym krokiem organu jest dokonanie bieżącego przeglądu obiektów budowlanych, w tym planowanych do budowy w celu wytypowania obiektów budowlanych, które mogą zostać uznane za obiekt zbiorowej ochrony. Podczas tego przeglądu weryfikuje się również możliwe miejsca doraźnego schronienia i obiekty przydatne do przystosowania na miejsca doraźnego schronienia. Przeglądu dokonuje się w budynkach posiadających kondygnacje podziemne z pominięciem budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Sprawdzenia obiektu budowlanego pod kątem spełniania lub możliwości spełniania warunków wymagany przepisami dla każdego rodzaju obiektu zbiorowej ochrony dokonują na zlecenie właściwego organu komendanci powiatowi lub miejscy Państwowej Straży Pożarnej oraz powiatowy inspektor nadzoru budowlanego. Mogą dokonać takiego sprawdzenia wspólnie. Podmioty dokonujące sprawdzenia, po jego zakończeniu sporządzają protokół zawierający między innymi ustalenia w zakresie spełnienia warunków dla budowli ochronnej, który jest podstawą do określenia czy obiekt spełnia lub może spełniać warunki budowli ochronnej z określeniem rodzaju, czyli czy to schronu, ukrycia czy miejsca doraźnego schronienia. Podstawą do zajęcia stanowiska może być też dokumentacja techniczna obiektu budowlanego<sup>10</sup>.

Możliwe jest zarówno uznanie za budowlę ochronną obiektu, którego budowa jest dopiero planowana jak również budowa celowa obiektu zbiorowej ochrony uwzględniając ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>11</sup> oraz uzasadniony interes właściciela lub zarządcy nieruchomości. W tym wypadku budowlę projektuje się i wznosi zapewniając spełnienie warunków techniczno-budowlanych określonych w ustawie Prawo budowlane<sup>12</sup>, warunki techniczne użytkowania i usytuowania, które są konieczne do spełnienia przez właściwą budowlę ochronną.

W kolejnym etapie organ:

- a) uznaje za budowle ochronne obiekty budowlane znajdującego się w jego władaniu lub we władaniu jednostek podległych w drodze zarządzenia. Zarządzenie określa szczegółowe warunki użytkowania oraz postanowienie o obowiązku udostępnienia budowli ochronnej na cele ochrony ludności;
- b) zawiera porozumienie z właścicielem lub zarządcą nieruchomości, o uznaniu obiektu budowlanego za budowlę ochronną. Określa w porozumieniu

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2024, poz. 1130).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2024, poz. 725 z późn. zm.).

szczegółowe obowiązki właściciela lub zarządcy oraz warunki użytkowania budowli ochronnej. Porozumienie zawiera postanowienie o obowiązku udostępnienia budowli ochronnej na cele ochrony ludności z polecenia organu ochrony ludności;

- c) w braku porozumienia, jeżeli jest to uzasadnione koniecznością realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, organ może uznać obiekt budowlany za budowlę ochronną w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja może być wydana na wniosek właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego albo z urzędu. W decyzji można określić szczegółowe obowiązki właściciela lub zarządcy oraz warunki użytkowania budowli ochronnej i jak we wcześniejszych zawiera postanowienie o obowiązku udostępnienia budowli ochronnej na cele ochrony ludności z polecenia organu ochrony ludności przez właściciela lub zarządcę budynku.

W zależności od spełnienia warunków dla budowli ochronnej zawartych w protokole po sprawdzeniu obiektu budowlanego, organ może uznać taki obiekt za schron lub ukrycie z określeniem kategorii odporności. Uznanie za schron jest dużo bardziej rygorystyczne, taki obiekt ochronny musi być konstrukcji zamkniętej, hermetycznej i wyposażony w urządzenia filtrowentylacyjne lub pochłaniacze regeneracyjne. Ukrycie natomiast jest budowlą ochronną o konstrukcji niehermetycznej, więc znacznie łatwiejsze jest uznanie obiektu budowlanego za taką budowlę ochronną. Jeżeli danego obiektu budowlanego nie zakwalifikowano jako budowli ochronnej, projektuje się je i wykonuje tak, by umożliwiły zorganizowanie miejsc doraźnego schronienia. Jeżeli liczba schronów i ukryć jest niewystarczająca do zapewnienia ochrony ludności, organ organizuje miejsca doraźnego schronienia w drodze nakazu, a w przypadku gdy właścicielem nieruchomości jest podmiot inny niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, w drodze decyzji administracyjnej, przystosowania pomieszczeń budynków, garaży podziemnych, tuneli, budowli ziemnych, wykopów i tego typu obiektów do pełnienia funkcji obiektu zbiorowej ochrony lub wykonuje miejsca doraźnego schronienia celem tymczasowego ukrycia ludności.

Spełnienie wymogów technicznych to pierwszy etap do funkcjonowania obiektu zbiorowej ochrony, etap projektu budowli ochronnej, która musi spełniać określoną kategorię odporności. Konieczne jest spełnienie w tym zakresie wymagań odnośnie zapewnienia nośności, stateczności oraz odporności na oddziaływania mechaniczne i środowiskowe, w tym obciążenia wyjątkowe wynikające z założonej kategorii odporności oraz przyjętej funkcji ochronnej obiektu, zapewniając bezpieczeństwo użytkowników i mienia oraz zgodność z wymaganiami Polskich Norm odnośnie projektowania i obliczania konstrukcji według założonej kategorii odporności oraz przyjętej funkcji ochronnej obiektu. Ukrycia kategoryzuje się w trzech wartościach U-1 do U-3, gdzie:

- U-1 – zabezpiecza i chroni przed obciążeniami spowodowanymi zagruzowaniem oraz spadającymi elementami konstrukcji i wyposażenia obiektu budowlanego, odłamkami amunicji, w tym bomb, pocisków i granatów oraz ostrzałem z broni małokalibrowej;
- U-2 – spełnia wymagania określone w kategorii U-1, a dodatkowo zabezpiecza przed promieniowaniem przenikliwym gamma z opadu promieniotwórczego, przy zapewnieniu co najmniej 100-krotnego osłabienia promieniowania przenikliwego gamma;
- U-3 – spełnia wymagania określone w kategorii U-2, a dodatkowo zabezpieczenia przed skutkiem wybuchu wywołującego na powierzchni terenu maksymalne nadciśnienie fali padającej ( $P_{so}$ ) o wartości do najmniej 60 kPa i czasie trwania fazy nadciśnienia ( $t+$ ) 50 ms lub obciążenie quasistatyczne o wartości co najmniej 60 kN/m<sup>2</sup> oddziałujące na płaszczyznę ochrony oraz zabezpiecza przed oddziaływaniem dynamicznym obliczeniowego czynnika rażenia przy założonej odległości jego działania, jeżeli takie wymagania określono w stosunku do budowli ochronnej<sup>13</sup>.

Schrony natomiast mają nadaną kategorię S-1 do S-3, co oznacza:

- S-1 – chroni i zabezpiecza przed:
  - a) działaniem skutku wybuchu wywołującego na powierzchni terenu maksymalne nadciśnienie fali padającej ( $P_{so}$ ) o wartości co najmniej 100 kPa i czasie trwania fazy nadciśnienia ( $t+$ ) 100 ms lub obciążenie quasistatyczne o wartości co najmniej 100 kN/m<sup>2</sup> oddziałujące na płaszczyznę ochrony;
  - b) wstrząsem oddziałującym na konstrukcję i przekazany na wyposażenie o wartości najmniej 12,5 g, gdzie g oznacza wartość przyspieszenia ziemskiego;
  - c) obciążeniami spowodowanymi zagruzowaniem i spadającymi elementami konstrukcji najbliższego obiektu budowlanego na skrajną warstwę przegrody obiektu;
  - d) odłamkami amunicji, w tym bomb pocisków i granatów, oraz ostrzałem z broni małokalibrowej;
  - e) promieniowaniem przenikliwym gamma z opadu promieniotwórczego, przy zapewnieniu co najmniej 1000-krotności osłabienia promieniowania przenikliwego gamma;
  - f) oddziaływaniem pożaru w obrębie budynku, w którym usytuowano schron, oraz długotrwałych pożarów w rejonie lokalizacji schronu;

---

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych i ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548).

- g) oddziaływaniem dynamicznym obliczeniowego czynnika rażenia przy założonej odległości jego działania, jeżeli takie wymaganie określono w stosunku do budowli ochronnej;
- S-2 – oznacza się schron podziemny mający funkcję ochrony określone w kategorii schronu S-1, a dodatkowo zabezpieczający przed oddziaływaniem skutków wybuchu wywołującego na powierzchni terenu maksymalne nadciśnienie fali padającej ( $P_{so}$ ) o wartości co najmniej 200 kPa i czasie trwania fazy nadciśnienia ( $t+$ ) 150 ms lub obciążenie quasistatyczne wartości co najmniej 200 kN/m<sup>2</sup> oddziałujące na płaszczyznę ochrony oraz chroniące przed promieniowaniem przenikliwym gamma z opadu promieniotwórczego, przy zapewnieniu co najmniej 150-krotnego osłabienia promieniowania przenikliwego gamma z opadu promieniotwórczego, przy zapewnieniu co najmniej 1500-krotnego osłabienia promieniowania przenikliwego gamma;
  - S-3 – jest najwyższą kategorią, to schron podziemny który posiada funkcje ochronne określone dla schronu kategorii S-2, a dodatkowo mający funkcje zabezpieczające przed działaniem skutku wybuchu wywołującego na powierzchni terenu maksymalne nadciśnienie fali opadającej ( $P_{so}$ ) o wartości co najmniej 300 kPa i czasie trwania fazy nadciśnienia ( $t+$ ) 200 ms lub obciążenie quasistatyczne o wartości co najmniej 300 kN/m<sup>2</sup> oddziałujące na płaszczyznę ochrony.

Miejscom doraźnego schronienia nie są nadawane kategorie, czyli można powiedzieć, że same w sobie stanowią odrębną kategorię. Obiekty niespełniające wymagań do nadania, którejs z kategorii schronu lub ukrycia typuje się do zorganizowania w nich MDS. Takie typowanie odbywa się na podstawie przeprowadzonej wizji lokalnej oraz analizy dokumentacji projektowej. Miejsca doraźnego schronienia organizuje się obiektach budowlanych albo ich częściach znajdujących się w odległości nie większej niż 500 m od miejsc stałego przebywania ludzi i umożliwiających schronienie się co najmniej 15 osobom. Takie obiekty nie mogą znajdować się w posiadaniu jednostek przewidzianych do militaryzacji i zmilitaryzowanych, rzecz jasna ze względów prawa humanitarnego w takiej sytuacji straciłyby status prawnie chroniony, jak również obiekty te nie są przeznaczone do przechowywania dóbr kultury III kategorii. Ważne jest by taki obiekt nie miał wydanego pozwolenia na rozbiórkę oraz wizja lokalna nie ujawniła uszkodzenia konstrukcji nośnej stanowiącej zagrożenia dla ich bezpiecznego użytkowania, bo w takiej sytuacji obiekt sam w sobie będzie stanowił zagrożenie dla ludności. Obiekt lub jego część musi mieć określoną konstrukcję z ograniczeniem możliwości powstania pożaru, a w przypadku jego powstania, by ograniczone było rozprzestrzenianie się ognia i dymu oraz zapewniona była możliwość szybkiej ewakuacji ludzi przez wyjścia ewakuacyjne i wyjścia zapasowe. Miejsce doraźnego schronienia musi być także zabezpieczone przed

ostrzałem z broni małokalibrowej poprzez stosowanie osłon zabezpieczających okna w ścianach zewnętrznych lub wejścia. W przypadku wejść muszą się znajdować przedsionki ochronne lub stosuje się drzwi ochronne, tak by w przypadku ostrzału pociski nie docierały do wnętrza budowli ochronnej<sup>14</sup>.

Tworząc budowlę ochronną musi zostać także określona maksymalna liczba osób, mogących przebywać w budowli ochronnej, zakładając minimalną powierzchnię użytkową przypadającą na jedną osobę, uwzględniając dostęp powietrza do budowli ochronnej i czas ochrony oraz liczbę wyjść ochronnych. Plany rozmieszczenia budowli ochronnych przewidują, by znajdowały się one w odległości nie większej niż 500 m od miejsca przebywania ludzi, na obszarach w granicach administracyjnych miast oraz 1000 m poza granicami administracyjnymi miast od miejsc przebywania ludności<sup>15</sup>. Najbliższe miejsca schronienia można sprawdzić na stronie internetowej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej<sup>16</sup>.

Budowle ochronne mogą zostać wykonane jako:

- a) całkowicie zagłębione w ziemi poniżej poziomu terenu lub
- b) częściowo zagłębione poniżej poziomu terenu lub
- c) wbudowane w budynek z lokalizacją w kondygnacji podziemnej lub na pierwszej kondygnacji nadziemnej lub
- d) budynek wolnostojący.

Planując budowlę ochronną na obszarze zagrożenia powodzią zabezpiecza się ją przed zalaniem wodą, jeśli przewidywana głębokość wody jest nie większa niż 0,5 m lub oznacza się jako zagrożony zalaniem<sup>17</sup>.

Budowle ochronne mogą być tworzone również w budynkach użyteczności publicznej, które posiadają co najmniej jedną kondygnację podziemną, takich które przeznaczone są na potrzeby administracji publicznej lub wymiaru sprawiedliwości, szpitala albo użytkowane w całości lub w części przez podmioty ochrony ludności. Mogą być tworzone także w budynkach wykorzystywanych na potrzeby lecznicze, pomocy społecznej, nauki, szkolnictwa wyższego, oświaty lub wychowania, biurowe, przeznaczone na potrzeby kultury, turystyki i sportu, jeżeli może w nich przebywać więcej niż 50 osób<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932).

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych i ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548).

<sup>16</sup> <https://www.gov.pl/web/kgpsp> (data dostępu: 31.12.2025 r.).

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych i ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548).

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 1070).

### 3. ZASADY EKSPLOATACJI OBIEKTÓW ZBIOROWEJ OCHRONY

Prawidłowa eksploatacja obiektów zbiorowej ochrony znacząco wpływa na czas ochrony. Czas ochrony to okres autonomizacji, w którym osoby przebywające w budowlach ochronnych mają zapewnione warunki umożliwiające przetrwanie bez konieczności korzystania z otoczenia zewnętrznego<sup>19</sup>. Budowle ochronne przed przekazaniem do użytkowania zostają jeszcze raz sprawdzone pod kątem oceny wizualnej stanu technicznego konstrukcji budowli, ciągłości płaszczyzn ochronnych i szczelności zamknięć oraz zabezpieczenia otworów pozostałych. Sprawdzana jest dokumentacja z ostatniego przeglądu budowli ochronnej i elementy wyposażenia, a w razie konieczności usunięcie zauważonych usterek oraz dokonanie napraw. Obowiązkowe jest sprawdzenie prawidłowego działania instalacji i urządzeń technicznych występujących w budowlach ochronnych, w tym montaż filtrów i filtropochłaniaczy oraz inne materiały eksploatacyjne które w normalnych warunkach powinny być przechowywane w fabrycznych opakowaniach. Obiekt powinien być dostępny dla osób niepełnosprawnych, z drożnymi wszystkimi dojazdami. Sprawdzenie oznaczenia zgodnie z przepisami międzynarodowym znakiem obrony cywilnej oraz właściwego napisu „schron” lub „ukrycie”. Przed użyciem konieczne jest uprzątnięcie budowli ochronnej, przygotowanie miejsc odpoczynku i spania (jeżeli są przewidziane), należy sprawdzić możliwości ewakuacji przez sprawdzenie możliwości otwierania drzwi wejściowych oraz drzwi i wyłazów zapasowych. Sprawdzenie czy wejście jest zabezpieczone przed skutkami intensywnego deszczu i opadami śniegu. To wszystko należy do zakresu obowiązków terytorialnych organów ochrony ludności przygotowujących schron lub ukrycie do użytku<sup>20</sup>.

Miejsca doraźnego schronienia są sprawdzane regularnie przez zarządcę lub właściciela obiektu. Tu wystarczające jest sprawdzenie prawidłowego działania instalacji i urządzeń technicznych tj. instalacji elektrycznej, wentylacyjnej, oświetlenia awaryjnego, zabezpieczenia wejścia przed skutkami intensywnego deszczu lub śniegu z jednoczesnym otwarciem na stałe drzwi wejściowych i ewakuacyjnych. Na uwagę zasługuje fakt, że MDS tworzone są często w miejscach podwójnego przeznaczenia, takich jak garaże podziemne, wobec czego dodatkowym elementem jest oznaczenie na podłogach liniami poziomymi 8–10 cm

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548).

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia, szczegółowych warunków eksploatacji budowli ochronnych, zapewnienia porządku w ich obrębie oraz ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. 2025, poz. 933).

w kolorze zielonym w odstępach równych grubości linii miejsc, w których przewiduje się przebywanie osób, tak by dostęp do tych miejsc nie został w trakcie użytkowania w innym celu w żaden sposób ograniczony lub ludność nie została go pozbawiona<sup>21</sup>.

Okresowo należy sprawdzić stan techniczny elementów budowli ochronnej i jej wyposażenia, a w przypadku schronu też ocenę szczelności konstrukcji, w przypadku stwierdzenia konieczności wymiany lub remontu należy takie prace przeprowadzić niezwłocznie. Na bieżąco należy monitorować czy w budowlu nie dochodzi do wycieków wody, przesiąkania i drenażu. Regularnie należy sprawdzać stan instalacji wentylacyjnej i sanitarnej oraz uruchamiać urządzenia będące stałym wyposażeniem budowli ochronnej. Niezbędną czynnością jest też weryfikowanie prawidłowego działania zamknięć i zaworów instalacyjnych. Utrzymywanie dodatniej temperatury oraz niskiej wilgotności pozwala zabezpieczyć wnętrze budowli przed korozją i rozwijaniem pleśni. Stałym elementem eksploatacji jest utrzymywanie obiektu w czystości, w tym też dezynfekcja zbiorników wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz okresowa wymiana zapasów paliwa wraz z czyszczeniem zbiorników. Nie wolno zapominać także o przeglądzie takich niezbędnych elementów wyposażenia jak apteczki pierwszej pomocy pod kątem kontroli ważności środków opatrunkowych i odkażających. Wszystkie powyższe czynności powinny być wykonywane co najmniej raz w roku i każdorazowo dokumentowane w założonej w tym celu książce obiektu budowlanego.

W sytuacji, gdy budowla ochronna będzie musiała zostać użyta zgodnie z przeznaczeniem, konieczne jest przeprowadzenie czynności przygotowujących do kolejnego użycia. W pierwszej kolejności wykonuje się prace porządkowe w obiekcie i usunięcie odpadów oraz opróżnienie zbiorników odpływowych. Następnie należy dokonać sprawdzenia stanu ilości wody przeznaczonej do spożycia i uzupełnienie jej zapasu. Później należy zdemontować zużyte filtry i materiały eksploatacyjne oraz uzupełnić paliwo w agregatach prądotwórczych. Kończąc na konserwacji urządzeń i systemów zgodnie z instrukcjami dostawców, tak by zostały przywrócone do pełnej gotowości. Ostatnim etapem jest dokonanie analizy i wyciągnięcie wniosków z działania obiektu do wykorzystania w dalszej przyszłości i w szkoleniach<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932).

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia, szczegółowych warunków eksploatacji budowli ochronnych, zapewnienia porządku w ich obrębie oraz ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. 2025, poz. 933).

Osobą odpowiedzialną za całokształt funkcjonowania budowli ochronnej jest kierownik budowli ochronnej. Kierownika budowli ochronnej wyznacza właściciel lub zarządca budowli, informując o tym fakcie właściwy organ. Jeżeli nie zostanie wyznaczony, to funkcję kierownika pełni tenże właściciel lub zarządca. To właśnie on kieruje osoby chroniące się w budowli ochronnej do wyznaczonych jej części i kontroluje stan ilościowy osób chroniących się w jej wnętrzu. Zapobiega powstawaniu paniki i zakłóceniom porządku w obiekcie, wydając stosowne polecenia osobom chroniącym się w budowli ochronnej i członkom personelu, skutkiem niestosowania się do poleceń kierownika może być nawet nakaz opuszczenia budowli ochronnej przez te osoby. Kierownik informuje osoby chroniące się w budowli ochronnej o zasadach korzystania z obiektu, o możliwości opuszczenia go oraz koordynuje proces kończący użycie tej budowli, także wskazuje kierunki i drogi służące do ewakuacji z budowli ochronnej. W jego kompetencji leży podjęcie decyzji o uruchomieniu instalacji zapewniającej warunki bezpiecznego schronienia, takich jak instalacji wentylacyjnej wraz z częścią filtrowentylacyjną lub pochłaniaczami regeneracyjnymi oraz oświetlenia podstawowego i awaryjnego, jeśli wymagane jest jego ręczne przełączenie po zaniku zasilania podstawowego. Sprawdza i utrzymuje w gotowości do natychmiastowego użycia podręczny sprzęt do gaszenia pożarów oraz środki do udzielenia pierwszej pomocy przedmedycznej oraz koordynuje prowadzenie działań gaśniczych i udzielanie pierwszej pomocy przedmedycznej osobom poszkodowanym znajdującym się w budowli ochronnej. To kierownik monitoruje na bieżąco stan techniczny budowli ochronnej oraz podejmuje decyzje o ewakuacji z tej budowli, gdy przebywanie w niej stanowi zagrożenie. Odpowiada za zabezpieczenie wejścia do budowli przed osobami nieuprawnionymi i zważając na własne bezpieczeństwo monitoruje teren wokół budowli ochronnej<sup>23</sup>. Dlatego też w czasie realizacji powyższych zadań kierownik budowli ochronnej korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych określonej w kodeksie karnym.

Do pomocy kierownikowi budowli ochronnej powinien być wyznaczony personel w liczbie 1 osoba na każdych 120 chroniących się i dodatkowo jedna osoba na każde 5 osób z niepełnosprawnościami. Personel do obsługi tej budowli zapewnia organ ochrony ludności w porozumieniu z właścicielem lub zarządcą budowli ochronnej. Dodatkowe osoby mogą być doraźnie wyznaczone spośród osób chroniących się przez kierownika budowli.

W celu prawidłowej eksploatacji budowla ochronna musi posiadać niezbędne wyposażenie, poza spełnieniem warunków technicznych. Osoby korzystające, czyli chroniące się w budowli, muszą mieć miejsce do odpoczynku.

<sup>23</sup> *Ibidem.*

Miejsca powinny być zapewnione dla jednej trzeciej liczby osób przewidzianych w budowlu, zapewniając tym samym możliwość 8 godzin odpoczynku na dobę. Miejsca do odpoczynku powinny się składać z łóżka lub koca albo z śpiwora i maty izolującej. Zalecane są łóżka piętrowe ze względu na najmniejszą zajmowaną powierzchnię. Niezbędnym wyposażeniem są apteczki pierwszej pomocy z podstawowymi środkami opatrunkowymi i środkami odkażającymi, zalecane jest by była jedna apteczka na każde przewidziane 20 osób. Budowla ochronna musi być wyposażona w radiodbiorniki z zapasowymi bateriami, w środki łączności, takie jak radiotelefony i telefony komórkowe dla zaalarmowania i wezwania pomocy z zewnątrz. Pamiętać należy o wyposażeniu w postaci laterek z zapasowymi bateriami lub akumulatorami, co najmniej jedna na każde 5 osób. Dalej niezbędne do bytowania osób są środki do dezynfekcji i higieny osobistej, mowa tu o chusteczkach, mydle, papierze toaletowym dla każdej osoby, a na 10 osób powinny być przewidziane pieluchy, podpaski i pieluchomajtki. Nie jest określone natomiast jaka to norma na 1 osobę. Nie można zapomnieć o workach na śmieci, workach na skażoną odzież i na środki ochrony osobistej o pojemności co najmniej 120 litrów i odpowiedniej ilości. Jednym z ważniejszych elementów wyposażenia jest podręczny sprzęt gaśniczy, zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej. Potrzebny może być także sprzęt do prostych prac technicznych, takich jak otwarcie drzwi, udrożnienie lub odgruzowanie zasypanych wyjść ewakuacyjnych oraz sprzęt do doraźnej naprawy uszkodzonej budowli ochronnej. Dodatkowo w schronie powinny się znajdować plany ewakuacji i inne potrzebne instrukcje. Wyposażenie budowli ochronnej powinno umożliwiać schronienie się w budowlu osób z niepełnosprawnościami i ograniczeniami w poruszaniu się, czyli rampy najazdowe dla wózków inwalidzkich, kosze, krzesła ewakuacyjne. W przypadku budowli ochronnych w rejonach zwiększonego ryzyka skażeń chemicznych, promieniotwórczych lub biologicznych powinny się w nich znajdować odzież ochronna odpowiednia do danego skażenia, w tym maski przeciwgazowe filtracyjne, pomimo zamontowanych i gotowych do użycia urządzeń filtrowentylacyjnych, rękawice w ilości odpowiedniej do liczby osób dla jakich przewidziana jest budowla ochronna. Jeżeli budowla nie jest wyposażona w toalety (tzw. ustępy suche) w ilości co najmniej jednej na 50 osób, musi być uzupełniona o toalety przenośne<sup>24</sup>.

Ostatnim, ale chyba najważniejszym elementem wyposażenia każdej budowli ochronnej jest odpowiedni zapas wody pitnej i zapas żywności. Norma wody pitnej określona jest na co najmniej 3 litry na osobę na dzień, tylko jest to pojęcie względne, bo żadna norma nie określa, na ile dni powinna być przewidziana.

---

<sup>24</sup> <https://schrony-obronacywilna.pl/schlon-elementy-wyposazenia> (data dostępu: 31.12.2025 r.).

Żywność powinna być w formie konserw oraz gotowych posiłków o długim terminie przydatności do spożycia<sup>25</sup>.

Budowla ochronna będzie spełniała swoje zadanie pod warunkiem utrzymania jej w należyтым stanie technicznym. Obecnie w kraju wiele jest budynków, które kiedyś spełniały funkcje ochronne, a teraz ze względów na brak właściwego utrzymania nie nadają się na budowle ochronne, nawet po dokonaniu remontu.

W sytuacji zagrożenia, gdy zawyje syrena alarmowa, każdy człowiek staje przed odpowiedzią na ważne pytanie. Uciekać, czy zostać, schronić się i przeczekać zagrożenie. W przypadku podjęcia próby ucieczki, musi mieć określone miejsce ucieczki, powinien zabrać ze sobą najcenniejszy dobytek i zdecydować się na najlepszy możliwy środek transportu. Zostając, pojawia się dylemat czy pozostać w miejscu przebywania, jakim najczęściej będzie miejsce zamieszkania czy jednak udać się do przygotowanego przez odpowiedzialne za to podmioty bezpiecznego miejsca, jakim będzie schron, ukrycie czy miejsce doraźnego schronienia. Biorąc po uwagę aktualne statystyki z raportu NIK o miejscach dla ludności w schronach i ukryciach, zapewnionych jest dla mniej niż 5% ludności, zatem decyzja o udaniu się do obiektu zbiorowej ochrony powinna być dobrze przemyślana. Oczywiście, o ile ludność jest świadoma, gdzie znajdują się najbliższe OZO, nazywane również punktami schronienia na stronie KGPS, gdzie sprawdzamy najbliższe miejsce schronienia. Trwająca wojna na Ukrainie, też niejednokrotnie pokazała, że nawet oznaczone miejsce schronienia ludności cywilnej może nie być respektowane przez przeciwnika, który ostentacyjnie łamie prawo humanitarne konfliktów zbrojnych, atakując takie miejsca rakietami i uzbrojonymi dronami. Jednocześnie brak miejsca w OZO nie oznacza wcale, że najlepszym wyjściem w sytuacji zagrożenia będzie ucieczka. Codzienne życie mieszkańców dużych miast pokazuje, jak miasta potrafią być zakorkowane w godzinach szczytu. Brakuje ćwiczeń z ewakuacji zagrożonego budynku, a co dopiero jak miałyby zostać przeprowadzone ćwiczenie z ewakuacji dużego miasta. Z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że utworzony w ten sposób korytarz humanitarny poruszałby się bardzo powoli z uwagi na konieczność zabezpieczenia części dróg na potrzeby służb ratunkowych lub wojska oraz to, że ludność starałaby się ocalić jak najwięcej ze swojego dobytku i np. zabierać kilka samochodów, przyczep i innych pojazdów. W chwili obecnej jeszcze daleka droga do sprawnego funkcjonowania ochrony ludności w naszym kraju zarówno w aspekcie ewakuacji ludności jak i zapewnienia bezpieczeństwa lud-

---

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia, szczegółowych warunków eksploatacji budowli ochronnych, zapewnienia porządku w ich obrębie oraz ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. 2025, poz. 933).

ności w obiektach zbiorowej ochrony. Słusznie duża część naszego społeczeństwa deklaruje, że w sytuacji zagrożenia, jeśli rakiety i bomby nie spadałyby im na głowę, to zostałyby w miejscu zamieszkania, gdzie posiadają kilkudniowy zapas żywności i wody. Dom jest ich obiektem zbiorowej ochrony, w którym czują się najbezpieczniej. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wraz z ogłaszaniem aktami wykonawczymi to bardzo ważny krok do odbudowy tego jakże ważnego systemu, niestety przez lata zaniedbań ta droga jest jeszcze bardzo daleka i kosztowna.

## **BIBLIOGRAFIA (wybrana)**

- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2024, poz. 725 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 235).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia, szczegółowych warunków eksploatacji budowli ochronnych, zapewnienia porządku w ich obrębie oraz ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. 2025, poz. 933).
- Rozporządzenie Ministra spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony (Dz.U. 2025, poz. 922).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 1070).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548).



Rafał RYCZEK

# ADAPTACJA POMIESZCZENIA PIWNICZNEGO W BUDYNKU ZAMIESZKANIA ZBIOROWEGO NA SCHRONIENIE DORAŻNE

## 1. OBIEKTY ZBIOROWEJ OCHRONY JAKO ELEMENT SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI

W celu ochrony ludności przed zagrożeniami powstałymi w wyniku klęsk żywiołowych, zdarzeń o charakterze terrorystycznym lub działań wojennych wykorzystuje się obiekty zbiorowej ochrony. Są to budowle lub pomieszczenia przystosowane do zapewnienia schronienia większej liczbie osób w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia. Współczesne zagrożenia zarówno militarne jak i niemilitarne powodują, że rola tych obiektów zyskuje na znaczeniu. Obiekty zbiorowej ochrony są istotnym elementem krajowego systemu ochrony ludności, zapewniającym podstawowe warunki przetrwania i bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych. Ich właściwe rozmieszczenie, stan techniczny i utrzymanie w gotowości decydują o skuteczności działań obrony cywilnej. W obliczu współczesnych zagrożeń konieczne jest systematycznie inwentaryzowanie, modernizacja i planowanie rozwoju infrastruktury ochronnej, zgodnie z aktualnymi wytycznymi i zasadami zarządzania kryzysowego<sup>1</sup>.

Obiekty zbiorowej ochrony (OZO) stanowią istotny element systemu ochrony ludności w Polsce. Ich funkcjonowanie oraz zasady tworzenia, utrzymania i ewidencji regulowane są przepisami prawa krajowego.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z obiektami zbiorowej ochrony jest ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907). Ustawa ta określa definicję obiektów

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907).

zbiorowej ochrony, zasady ich klasyfikacji oraz obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za ich utrzymanie. Zgodnie z art. 82 ustawy, obiekty te przeznaczone są do zapewnienia bezpieczeństwa ludności w sytuacjach zagrożenia, zarówno w czasie pokoju, jak i w stanie kryzysu. Inne akty prawne o charakterze wykonawczym to:

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932). Akt określa zasady organizacji miejsc doraźnego schronienia i wymagania techniczne wobec nich.
- Kwestie związane z ochroną przeciwpożarową reguluje Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów 7 czerwca 2010 r. (Dz.U. 2010, poz. 719). Rozporządzenie określa wymagania dotyczące zapewnienia ochrony przeciwpożarowej w budynkach, innych obiektach budowlanych oraz na terenach, w tym obowiązki właścicieli i zarządców w zakresie zabezpieczeń, wyposażenia i utrzymania obiektów. Określa też warunki projektowania, budowy i użytkowania instalacji oraz urządzeń przeciwpożarowych, w tym dróg pożarowych i źródeł wody do celów gaśniczych.
- Kwestie związane z konstrukcją i standardami technicznymi obiektów zbiorowej ochrony regulowane są również przez Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. 1994, poz. 414), które określa minimalne wymagania dotyczące bezpieczeństwa budynków oraz warunki ich projektowania, wykonawstwa i utrzymania. W połączeniu z ustawą o ochronie ludności stanowi to kompleksowy system regulacji prawnych dla funkcjonowania OZO.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Rozporządzenie określa szczegółowe wymagania techniczne, jakie muszą spełniać budynki oraz ich usytuowanie, w tym bezpieczeństwo konstrukcji, instalacje sanitarne, elektryczne i wentylacyjne oraz dostępność dla osób niepełnosprawnych. Określa także wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej, higieny, zdrowia użytkowników oraz warunków użytkowania budynków.

Podstawy prawne zapewniają spójność działań wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za ochronę ludności. Przepisy nakładają obowiązki zarówno na organy administracji publicznej, jak i na właścicieli lub zarządców budynków, w zakresie przygotowania, utrzymania oraz aktualizacji ewidencji obiektów ochronnych. Dzięki temu system OZO jest elementem krajowego systemu obrony cywilnej, zapewniając skuteczną ochronę ludności w sytuacjach zagrożenia.

Ze względu na różnorodność zagrożeń oraz funkcji jakie obiekty zbiorowej ochrony mogą pełnić, w praktyce niezbędne jest wprowadzenie jednolitej klasyfikacji, która pozwala na właściwe planowanie, wyposażenie i utrzymanie infrastruktury ochronnej. Klasyfikacja obiektów zbiorowej ochrony uwzględnia przede wszystkim przeznaczenie obiektu, jego konstrukcję techniczną oraz stopień odporności na zagrożenia<sup>2</sup>.

Zgodnie z przepisami prawa oraz wytycznymi, obiekty zbiorowej ochrony dzielą się na kilka kategorii, które różnią się zakresem ochrony, pojemnością oraz przeznaczeniem w systemie ochrony ludności.

Dla celów ochrony ludności cywilnej oraz wytycznych wykonawczych wyróżnia się następujące główne kategorie obiektów zbiorowej ochrony:

1. budowle ochronne, w tym:

- a) schrony stałe – są to budynki wzniesione specjalnie w celu zapewnienia ochrony ludności w czasie zagrożenia. Charakteryzują się wysokim stopniem odporności na czynniki mechaniczne i chemiczne. Przykłady: schrony podziemne, bunkry, hale ochronne z betonowych ścian;
- b) ukrycia – pomieszczenia lub obiekty, które można przystosować do ochrony ludności, ale nie były pierwotnie budowane jako schrony. Mogą obejmować piwnice budynków użyteczności publicznej, garaże podziemne, części hal sportowych. Charakteryzują się ograniczoną odpornością na zagrożenia i często wymagają dodatkowego wyposażenia w razie kryzysu;

2. miejsca doraźnego schronienia (MDS).

Obiekty wykorzystywane tymczasowo w sytuacjach nagłych, w których nie ma możliwości korzystania ze stałych budowli ochronnych. Do tej kategorii zaliczają się m.in. szkoły, sale gimnastyczne, świetlice, budynki administracyjne, hotele itp., przystosowane do przyjęcia ludności w nagłych wypadkach.

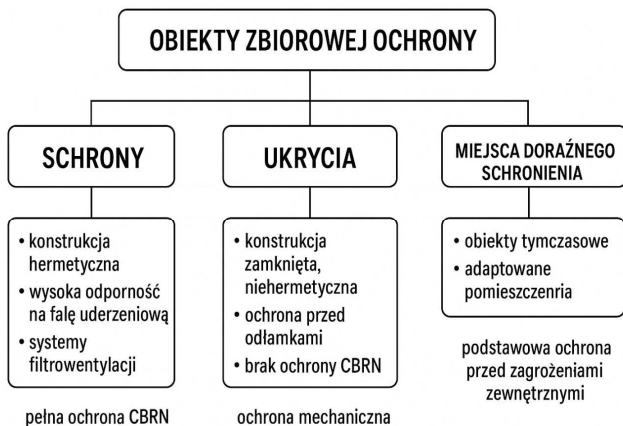
Klasyfikacja obiektów zbiorowej ochrony pozwala na efektywne zarządzanie infrastrukturą ochronną i właściwe planowanie działań w sytuacjach kryzysowych. Podział na budowle ochronne, miejsca doraźnego schronienia oraz obiekty specjalistyczne umożliwia dostosowanie środków ochrony do rodzaju zagrożenia oraz liczby osób wymagających ochrony. Stanowią element systemu ochrony cywilnej, zapewniając szybką i tymczasową ochronę ludności<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> J. Kowalski, *Praktyczne aspekty rozróżniania budowli ochronnych i miejsc doraźnego schronienia*, „Bezpieczeństwo i Ochrona Ludności” 2024, nr 12, s. 34–45.

<sup>3</sup> <https://www.gov.pl/attachment/7f230c0f-6800-42d9-b5c8-2dca7a496a94> (data dostępu: 5.11.2025 r.).

Rysunek 1. Klasyfikacja obiektów zbiorowej ochrony



Źródło: opracowanie własne.

## Budowle ochronne

Budowle ochronne możemy podzielić na takie, które całkowicie znajdują się pod ziemią, częściowo zagłębione w ziemi oraz naziemne. Budowle ochronne możemy również podzielić na schrony i ukrycia.

Schrony i ukrycia mają głównie za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa dla takich osób jak pracowników oraz interesantów w budynkach użyteczności publicznej, osób wykonujących pracę na terenie zakładów pracy, mieszkańców miast, pozostałej ludności oraz osób wykonujących pracę stacjonarnych urzędzeń technicznych w celu zapewnienia nieprzerwanej pracy w sytuacjach kryzysowych i awaryjnych, cennej dokumentacji, archiwów filmowych, radiowych i telewizyjnych, strategicznych rezerw materiałowych, zabytków nieruchomych.

### Schrony

Schron to budowla ochronna, za którą uznaje się obiekt budowlany lub jego część o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, wyposażona w systemy filtrowentylacyjne lub pochłaniacze regeneracyjne. Tego typu przestrzeń – zarówno jako wydzielona część większego obiektu, jak i samodzielna budowla – musi cechować się odpowiednią konstrukcją oraz wysokim stopniem izolacyjności, aby skutecznie chronić przed zagrożeniami zewnętrznymi. Do takich zagrożeń należą m.in. długotrwałe oddziaływanie pożaru od strony zewnętrznej, silne wiatry, wstrząsy sejsmiczne, odłamki amunicji, ostrzał z broni małokalibrowej, obciążenia wynikające z zagruzowania czy skutki fali uderzeniowej pochodzącej z wybuchu.

Budowla ochronna powinna być również wyposażona w instalacje techniczne umożliwiające filtrowanie lub regenerację powietrza. Zapewnia to skuteczną ochronę osób znajdujących się wewnątrz przed zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi i promieniotwórczymi.

Schrony mogą być o przeznaczeniu wojskowym (mylone z bunkrami) lub cywilnym. Schrony wojskowe są zakrytymi obiektami fortyfikacyjnymi przeznaczonymi do prowadzenia ognia, obserwacji, kierowania walką, ochrony żołnierzy oraz bojowego sprzętu technicznego przed oddziaływaniem środków rażenia przeciwnika. Budowane zazwyczaj z żelbetu, a w razie konieczności także z innych dostępnych materiałów, takich jak cegły, ziemia, kamienie. Schrony wojskowe można podzielić w zależności od wytrzymałości na ciężkie i lekkie, a także w zależności od przeznaczenia.

Schrony przeznaczone do celów cywilnych stanowią jeden z podstawowych zbiorowych środków ochrony ludności przed działaniem broni masowego rażenia, broni konwencjonalnej oraz bojowych środków chemicznych. Najczęściej są to budowle całkowicie zagłębione w gruncie, co znacząco zwiększa ich odporność na falę uderzeniową i inne skutki oddziaływania czynników rażenia.

### **Ukrycia**

Za budowlę ochronną tego typu uznaje się obiekt budowlany lub jego część o konstrukcji zamkniętej, lecz niehermetycznej. Jego podstawowym zadaniem jest zapewnienie ochrony ludności przed skutkami zagrożeń wynikających z oddziaływania czynników zewnętrznych. Obiekt taki nie zapewnia jednak ochrony przed skażeniami chemicznymi, biologicznymi czy promieniotwórczymi – lub zapewnia ją jedynie w bardzo ograniczonym zakresie, na przykład w sytuacji, gdy pierwotnie pełnił funkcję schronu, a następnie został przekwalifikowany na ukrycie.

Jest to budowla ochronna, wyposażona w najprostsze instalacje, zapewniająca ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron<sup>4</sup>. Ukrycia podzielone są na IV klasy odporności:

- a) ukrycia kategorii I – podstawowej odporności, zabezpieczające przed nadciśnieniem powietrznej fali uderzeniowej o wartości powyżej 0,03 MPa, skutkami obciążeń wtórnych od spadających elementów konstrukcji budynków i zagruzowania, odłamkami bomb i pocisków promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego;

---

<sup>4</sup> P. Kwiatkowski, *Schrony i ukrycia dla ludności*, „Przegląd Pożarniczy”, 2019, <https://www.ppoz.pl/czytelnia/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/Schrony-i-ukrycia-dla-ludnosci-/idn:1994> (data dostępu: 15.11.2025 r.).

- b) ukrycia kategorii II – zabezpieczające głównie przed promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego, zapewniające również ochronę przed konwencjonalnymi środkami rażenia, w szczególności odłamkami bomb i pocisków oraz zagruzowaniem;
- c) ukrycia kategorii III – przeciwodłamkowe, zabezpieczające tylko przed konwencjonalnymi środkami rażenia, w szczególności odłamkami bomb i pocisków oraz zagruzowaniem.

### Miejsce doraźnego schronienia

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wyróżnia również miejsca doraźnego schronienia, które – podobnie jak budowle ochronne – pełnią funkcję obiektów zbiorowej ochrony. Miejszem doraźnego schronienia jest obiekt budowlany przystosowany do tymczasowego ukrycia ludzi w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny, gdy dostępna liczba schronów i ukryć nie jest wystarczająca do zapewnienia ochrony ludności.

Ustawa wskazuje dwa sposoby tworzenia miejsc doraźnego schronienia:

- a) przystosowanie istniejących pomieszczeń budynków, garaży podziemnych, tuneli, budowli ziemnych, wykopów i podobnych obiektów do pełnienia funkcji obiektów zbiorowej ochrony,
- b) wykonanie specjalnie przygotowanych miejsc doraźnego schronienia przeznaczonych do tymczasowego ukrycia ludności.

W sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny, jeśli liczba dostępnych schronów i ukryć jest niewystarczająca do zapewnienia ochrony ludności, organizuje się dodatkowe miejsca doraźnego schronienia. Są to ukrycia bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych, zabezpieczające przed niektórymi środkami rażenia oraz skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych (huragany, trąby powietrzne), zapewniające stopień ochrony odpowiadający możliwością techniczno-wykonawczym. W przypadku braku dostatecznej liczby miejsc w istniejących budowlach ochronnych stosuje się doraźne ukrycia chroniące ludność przed możliwymi zagrożeniami. Budowle ochronne przejściowo pozbawione funkcji ochronnej, które przestały spełniać wymagania w zakresie przygotowania częściowego, zwłaszcza piwnice o wzmocnionej konstrukcji, należy przekwalifikować do kategorii ukrycia do doraźnego przygotowania<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> D. Sagan, *Do schronu*, „Przegląd Pożarniczy” – Ratownictwo i ochrona ludności, <https://www.pozpoz.pl/czytelnia/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/Doschronu/idn:3398> (data dostępu: 20.11.2025 r.).

## 2. PRZEZNACZENIE POMIESZCZEŃ NA SCHRONIENIA DORAŻNE

Miejsca doraźnego schronienia (MDS) stanowią element systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, którego celem jest zapewnienie tymczasowego bezpieczeństwa osobom cywilnym w sytuacjach zagrożeń militarnych, katastrof naturalnych oraz zdarzeń masowych. W przeciwieństwie do schronów i ukryć o charakterze stałym, MDS są organizowane głównie poprzez adaptację istniejących obiektów budowlanych, w szczególności kondygnacji podziemnych, takich jak piwnice, garaże podziemne czy tunele.

Obiekty hotelowe, ze względu na swoją konstrukcję, lokalizację w strefach zamieszkałych oraz rozwiniętą infrastrukturę techniczną, stanowią potencjalnie korzystne miejsca do organizacji MDS. Adaptacja piwnicy hotelowej musi jednak spełniać szczegółowe wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia<sup>6</sup>.

W ostatnich latach coraz więcej osób interesuje się zagadnieniami bezpieczeństwa i przygotowania do różnych sytuacji kryzysowych. Wśród nich coraz większą popularność zdobywają ukryte schronienia domowe, które mogą służyć jako miejsca ucieczki w przypadku wystąpienia niebezpieczeństwa. Jednym z takich miejsc, które warto wziąć pod uwagę, jest piwnica zaadaptowana pod miejsce ukrycia. Piwnica, będąca tradycyjnym elementem wielu domów czy zakładów, oferuje wiele zalet jako potencjalne schronienie. Przede wszystkim jest ona zwykle dobrze zabezpieczona i izolowana od otoczenia, co daje poczucie bezpieczeństwa. Ponadto, w sytuacji kryzysowej może pełnić rolę schronienia zarówno przed niebezpieczeństwami naturalnymi, takimi jak burze czy trzęsienia ziemi, jak i przed zagrożeniami wynikającymi z działań człowieka, jak na przykład kradzieże, włamania czy ataki terrorystyczne. W celu adaptacji piwnicy na miejsce ukrycia konieczne jest jednak przeprowadzenie pewnych modyfikacji i ulepszeń. Przede wszystkim należy zadbać o zabezpieczenie wejścia do piwnicy, aby uniemożliwić dostęp osobom postronnym. Może to być wykonane przez wzmocnienie drzwi i zamontowanie specjalnych sejfowych zamków, które są odporne na włamania. Dodatkowym zabezpieczeniem mogą być kraty okienne lub siatki antywłamaniowe. Ważnym aspektem adaptacji piwnicy jest również jej wyposażenie w elementy zapewniające optymalne warunki

---

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932), § 3–7.

przeżycia. Należy zadbać o dostęp do podstawowych zapasów żywności i wody, które powinny być przechowywane w wodoodpornych pojemnikach i regularnie odświeżane. Dodatkowo, warto pomyśleć o systemie wentylacji, aby umożliwić dostęp świeżego powietrza w razie potrzeby, szczególnie w przypadku dłuższego pobytu w piwnicy. Oprócz tego, niezbędne jest zapewnienie koniecznej ilości środków do utrzymania higieny, takich jak mydło, ręczniki czy środki dezynfekujące. Warto również rozważyć możliwość przechowywania podstawowego sprzętu medycznego, takiego jak opatrunki czy leki, w celu szybkiej pomocy w przypadku ewentualnych obrażeń. Projekt adaptacji piwnicy na miejsce ukrycia powinien również uwzględniać konieczność posiadania środków łączności, takich jak radio lub telefon komórkowy, aby móc w razie potrzeby skontaktować się z odpowiednimi służbami ratunkowymi lub bliskimi osobami<sup>7</sup>.

Warto podkreślić, że adaptacja piwnicy na miejsce ukrycia nie jest jedynym rozwiązaniem, ale może być cennym elementem kompleksowego planu bezpieczeństwa ludności. Ważne jest, aby zawsze uwzględniać lokalne przepisy i normy dotyczące bezpieczeństwa. Adaptacja piwnicy na miejsce ukrycia może stanowić skuteczną i dostępną dla wielu osób opcję w przypadku niebezpieczeństwa. Niezależnie od konkretnych motywów, które skłaniają do przeprowadzenia takiego projektu, warto przemyśleć przygotowanie w razie wystąpienia kryzysowej sytuacji i zapewnienie ludziom większego poczucia bezpieczeństwa<sup>8</sup>.

Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne to m.in.:

1. Warunki formalne organizacji MDS w istniejącym obiekcie.

Warunkiem zorganizowania MDS w piwnicy hotelowej jest przeprowadzenie przez terytorialny organ ochrony ludności następujących działań: wytypowanie obiektu budowlanego (lub jego części) do sprawdzenia możliwości organizacji MDS, ocena stanu technicznego konstrukcji i instalacji na podstawie: wizji lokalnej, analizy dokumentacji projektowej, dokumentacji eksploatacyjnej oraz remontowej, ewentualnej ekspertyzy technicznej, ocena możliwości funkcjonalnych adaptacji obiektu do roli MDS.

Po pozytywnej ocenie sporządzana jest dokumentacja określająca zakres niezbędnych prac adaptacyjnych, która stanowi podstawę do przystosowania piwnicy po wydaniu formalnego nakazu.

2. Lokalizacja i podstawowe kryteria obiektu.

Piwnica hotelowa może zostać przeznaczona na MDS, jeżeli spełnia następujące warunki: znajduje się w odległości **nie większej niż 500 m** od miejsc

<sup>7</sup> M. Rogalski, *Fortyfikacja, cz. I – Ogólne wiadomości o fortyfikacji i projektowaniu schronów, zeszyt 2 – Podstawy projektowania schronów*, Wyd. WAT, Warszawa 1989.

<sup>8</sup> G. Bąk, Z. Szcześniak, *Schrony obrony cywilnej w budynkach użyteczności publicznej*, XLIX Konferencja Naukowa KIL i WPAN i KN PZITB „Krynica 2003”. Krynica, 14–19.09.2003, Wyd. Oficyna Wyd. PW., Warszawa 2003, s. 1–17.

stałego przebywania ludzi, umożliwiła schronienie **co najmniej 15 osobom**, nie znajduje się w posiadaniu jednostek zmilitaryzowanych, nie jest przeznaczona do przechowywania dóbr kultury III kategorii, nie wydano wobec obiektu decyzji o rozbiórce lub przebudowie uniemożliwiającej spełnienie wymagań MDS, nie stwierdzono uszkodzeń konstrukcji nośnej zagrażających bezpieczeństwu użytkowania.

3. Wymagania konstrukcyjne dla piwnicy hotelowej.

a) konstrukcja stropów i ścian

Piwnica przeznaczona na MDS musi posiadać:

- **strop żelbetowy** o klasie betonu co najmniej **C25/30**, o grubości: min. 20 cm – poza strefą zagruzowania, min. 25 cm – pod budynkiem średniowysokim, min. 30 cm – pod budynkiem wysokim lub wysokościowym.
- **ściany nośne**: żelbetowe o grubości  $\geq 20$  cm lub murowane (cegła pełna, silikat, beton) o grubości  $\geq 24$  cm.

W przypadku braku obliczeniowego potwierdzenia nośności stropu na obciążenie wyjątkowe od zagruzowania, dopuszcza się zastosowanie **systemu podpór wzmacniających**.

Konstrukcja musi zachować stan graniczny nośności przy obciążeniu: co najmniej **10 kN/m<sup>2</sup>**, powiększonym o dodatkowe wartości zależne od liczby kondygnacji nadziemnych budynku<sup>9</sup>.

4. Bezpieczeństwo pożarowe i ewakuacja.

Dla piwnicy hotelowej, jako przestrzeni podziemnej, wymagane jest **jedno wyjście ewakuacyjne na każde rozpoczęte 200 osób, jedno wyjście zapasowe na każde rozpoczęte 400 osób** (jeżeli pojemność > 30 osób).

Minimalne wymiary dróg ewakuacyjnych: szerokość drogi:  $\geq 0,8$  m, drzwi:  $\geq 0,8$  m szerokości i  $\geq 1,8$  m wysokości<sup>10</sup>.

5. Strefa prognozowanego zagruzowania.

Za strefę zagruzowania uznaje się obszar w odległości **1/3 wysokości budynku** od jego ściany zewnętrznej. Wyjścia zapasowe powinny znajdować się **poza tą strefą**, a w przypadku braku takiej możliwości – pojemność MDS ogranicza się do **300 osób**, przy zwiększonych wymaganiach kubaturowych ( $\geq 30$  m<sup>3</sup>/os.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2024, poz. 725 z późn. zm.), art. 5 ust. 1 pkt 1.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 2022, poz. 1225 z późn. zm.), § 239 ust. 1 i § 242 ust. 1.

## 6. Ochrona przed oddziaływaniami zewnętrznymi.

Piwnica hotelowa jako MDS musi zapewniać ochronę przed ostrzałem z broni małokalibrowej, odłamkami amunicji, oderwanymi elementami konstrukcji. Wymaga się zabezpieczenia okien w ścianach zewnętrznych, stosowania przedsiionków ochronnych lub drzwi ochronnych, wyznaczenia stref przebywania ludzi w garażach podziemnych (min. 20 m od bram).

## 7. Instalacje i wyposażenie techniczne.

W piwnicy hotelowej należy zapewnić instalacje umożliwiające zaopatrzenie w wodę pitną, odprowadzanie lub gromadzenie ścieków, wentylację zapewniającą: stężenie tlenu  $\geq 18\%$ , stężenie  $\text{CO}_2 \leq 2\%$  przez min. 48 godzin, energię elektryczną i oświetlenie  $\geq 50$  lx, ogrzewanie, odbiór komunikatów radiowych, odwodnienie dostosowane do warunków gruntowo-wodnych.

Pomieszczenia sanitarne dla MDS o pojemności:

> **200 osób** – obowiązkowa kanalizacja i sanitariaty,

≤ **200 osób** – dopuszcza się ustępy suche (1 na 50 osób).

## 8. Pojemność i warunki użytkowe.

Pojemność MDS ustala się na podstawie wolnej powierzchni użytkowej (wys.  $\geq 2$  m), minimalnej powierzchni **1,5 m<sup>2</sup>/osobę, 2,0 m<sup>2</sup>/osobę poruszającą się na wózku**. Nie wlicza się komórek lokatorskich, pomieszczeń technicznych i magazynowych.

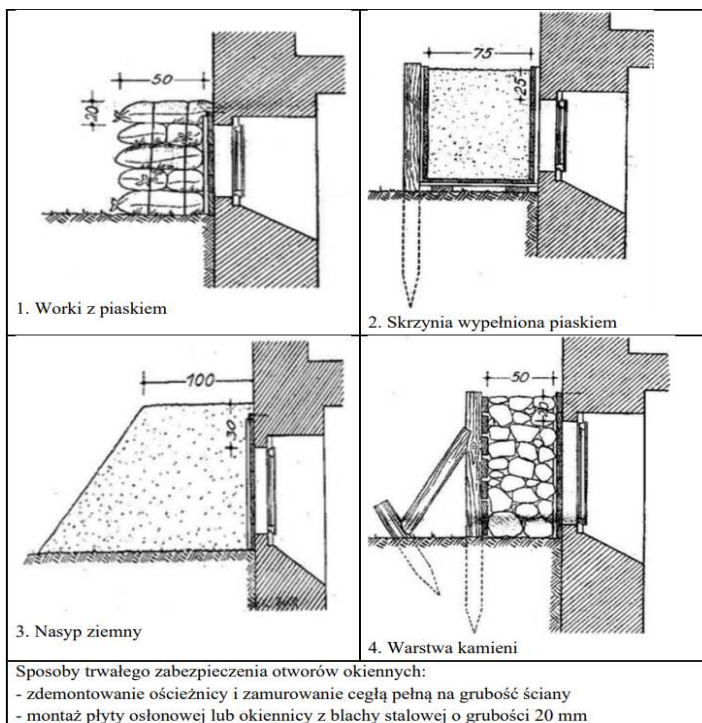
## 9. Zakres prac adaptacyjnych w piwnicy hotelowej.

Adaptacja obejmuje m.in.: zapewnienie drożnych dojazdów i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, usunięcie pojazdów i zbędnego wyposażenia, wzmocnienie stropów, zabezpieczenie okien i wejść, oznakowanie obiektu znakiem obrony cywilnej, przygotowanie miejsc do siedzenia, odpoczynku lub spania.

Piwnica może być używana w czasie pokoju do różnych celów, zależnie od jego przeznaczenia i wyposażenia. Przykładowe rozwiązania:

- a) pracownia lub warsztat – jeśli piwnica jest wystarczająco przestronna i posiada odpowiednie warunki, może być używana jako pracownia lub warsztat. Można tam wykonywać różne prace rękodzielnicze, majsterkować, malować czy nawet prowadzić projekty artystyczne;
- b) sala rekreacyjna – piwnica może stać się prywatnym miejscem do rekreacji jako idealne miejsce do relaksu i spędzania czasu z przyjaciółmi czy rodziną;
- c) biuro domowe – piwnica może być przekształcona w biuro domowe. Zgodnie z własnymi preferencjami można dodać biurko, wygodne krzesło, odpowiednie oświetlenie i wszelkie inne elementy niezbędne do efektywnej pracy;
- d) sala fitness – jeżeli piwnica jest na tyle duża to można ją zaadaptować na prywatną siłownię. W środku umieścić sprzęt do ćwiczeń, maty fitness, a nawet mały basen czy rower treningowy;

Rysunek 2. Sposoby zabezpieczania otworów okiennych



Źródło: <https://www.ppoz.pl/czytelnia/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/Schrony-i-ukrycia-dla-ludnosci> (data dostępu: 30.11.2025 r.).

e) pomieszczenie dla gości – piwnica może być miejscem dla gości, zwłaszcza jeśli jest dostatecznie komfortowe.

Ważne jest, aby dostosować wykorzystanie piwnicy do własnych potrzeb i preferencji. Najważniejsze, aby pomieszczenie było bezpieczne i zgodne z obowiązującymi przepisami.

### 3. PROJEKT ADAPTACJI POMIESZCZENIA NA MIEJSCE SCHRONIENIA DORAŻNEGO

Schronienie w hotelu jest miejscem zaprojektowanym do zapewnienia bezpieczeństwa tymczasowym jego mieszkańcom w przypadku zagrożeń, takich jak pożary, trzęsienia ziemi, ataki terrorystyczne czy inne sytuacje kryzysowe. Ma na celu zapewnienie czasowego schronienia i ochrony przed niebezpieczeństwem, zanim osoby te będą mogły bezpiecznie ewakuować się z budynku lub uzyskać pomoc z zewnątrz.

Miejsce schronienia w hotelu powinno zawierać cechy takie jak:

- a) lokalizacja – schrony w budynkach przeznaczonych do przebywania tam jednocześnie wielu ludzi mogą znajdować się na różnych poziomach budynku, ale zazwyczaj są umieszczone na niższych piętrach lub w piwnicach, aby ułatwić dostęp mieszkańcom w przypadku ewakuacji;
- b) wytrzymałość konstrukcyjna – schrony są zazwyczaj zaprojektowane tak, aby zapewnić ochronę przed różnymi zagrożeniami, takimi jak pożary, trzęsienia ziemi czy eksplozje. Mogą być wykonane z materiałów o podwyższonej wytrzymałości, takich jak żelbeton, aby zapewnić odpowiednią ochronę;
- c) oznakowanie – drzwi prowadzące do schronów zazwyczaj są oznakowane odpowiednimi znakami i symbolami, aby umożliwić szybkie zlokalizowanie i wejście do schronu w przypadku zagrożenia;
- d) systemy wspomagania życia – schrony w hotelach mogą być wyposażone w systemy zapewniające wentylację, oświetlenie awaryjne, zasilanie zapasowe oraz dostęp do podstawowych środków pierwszej pomocy;
- e) bezpieczeństwo – podobnie jak w przypadku schronu w szpitalu, schron w hotelu musi być bezpieczny dla osób w nich przebywających. Powinny być one wolne od materiałów łatwopalnych, substancji toksycznych i innych niebezpiecznych elementów;
- f) instrukcje i szkolenia – użytkownicy hoteli, szpitali zazwyczaj otrzymują instrukcje dotyczące korzystania ze schronów oraz przeprowadzają regularne szkolenia dotyczące postępowania w sytuacjach kryzysowych.

W przypadku zagrożenia, takiego jak pożar czy trzęsienie ziemi, ważne jest, aby mieszkańcy hotelu wiedzieli, gdzie znajdują się schrony i jak w nich się schronić, aby zapewnić sobie maksymalne bezpieczeństwo<sup>11</sup>.

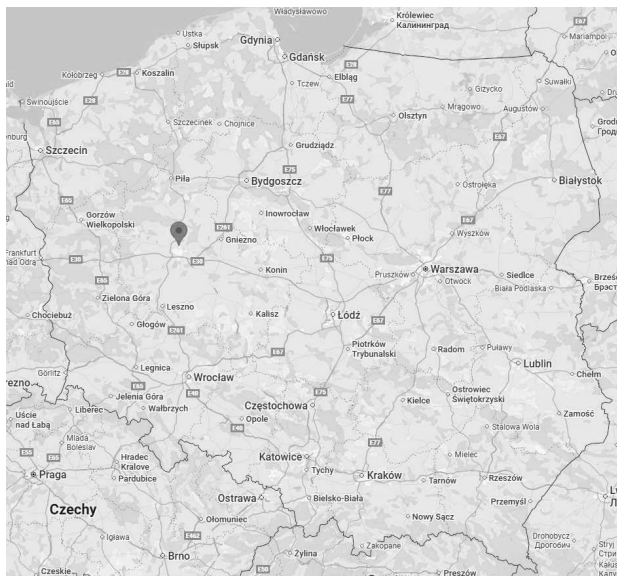
## **Założenia projektowe**

### ***Lokalizacja***

Zadanie inwestycyjne ma zostać zrealizowane w piwnicy hotelu położonego w miejscowości Suchy Las przy ulicy Fortecznej 3, w powiecie poznańskim, w województwie wielkopolskim. Usytuowanie budynku w terenie zostało przedstawione w załączniku 1.

<sup>11</sup> Z. Szcześniak, *Wybrane zagadnienia projektowania funkcjonalnego schronów*, Wyd. Budownictwo i Prawo, Nr 4/2006, Warszawa 2006.

Rysunek 3. Lokalizacja obiektu na mapie



Źródło: <https://maps.google.com/> (data dostępu: 5.12.2025 r.).

### **Opis techniczny stanu istniejącego budynku**

Budynek wolnostojący, 4-kondygnacyjny, podpiwniczony budynek hotelowy ośrodka wypoczynkowego. Piwnice usytuowane w części od strony zachodniej są obecnie nieużytkowane, ale według inwestora mogą być w przyszłości, po przebudowie, nadal wykorzystywane. Budynek składa się z dwóch nieregularnych brył przykrytych spadzistymi dachami o różnych kątach nachylenia połaci<sup>12</sup>.

Budynek przeznaczony jest na hotel i usytuowany jest w odległości:

- 32 m od najbliższego budynku domku letniskowego o konstrukcji drewnianej usytuowanego od strony zachodniej,
- 10,5 m od studzienki rewizyjnej podziemnego zbiornika na olej opałowy usytuowanego od strony północnej.

Budynek wykonany został w technologii tradycyjnej murowanej, tworzą go dwie nieregularne bryły. Dane techniczne:

- fundamenty: łąwy fundamentowe żelbetowe,
- ściany fundamentowe: betonowe, żelbetowe,
- ściany zewnętrzne: murowane, ceglane na zaprawie cementowo-wapiennej,
- ściany działowe: murowane, ceglane na zaprawie cementowo-wapiennej oraz drewniane oddzielające apartament od strychu,

<sup>12</sup> Dokumentacja techniczna budynku.

- schody: żelbetowe monolityczne, a pomiędzy I piętrem i poddaszem (tj. w przestrzeni apartamentu) o konstrukcji stalowej z biegami i spocznikami drewnianymi,
- stropy: nad piwnicą, parterem i I piętrem wykonane zostały w technologii gęstożebrowej (strop DZ-3),
- dach: konstrukcja nad oboma częściami drewniana, płatwiowo-kleszczowa, pokrycie dachu z blachy trapezowej.

Budynek wyposażony w instalacje wodociągową, kanalizacji, centralnego ogrzewania (z własnej kotłowni olejowej), wentylacji grawitacyjnej, elektryczną, ogromową, teletechniczne.

Budynek posiada ogółem cztery kondygnacje, w tym 3 kondygnacje nadziemne i 1 podziemną. Wysokość budynku wynosi 11,90 m (do kalenicy dachu). Budynek został zakwalifikowany do grupy budynków niskich. Powierzchnie i kubatura:

- powierzchnia zabudowy – 684,61 m<sup>2</sup>,
- powierzchnia użytkowa – 1291,36 m<sup>2</sup>,
- powierzchnia użytkowa po przebudowie – 1294,73 m<sup>2</sup>,
- powierzchnia całkowita – 2133,01 m<sup>2</sup>,
- kubatura – 5103 m<sup>3</sup>.

### ***Założenia projektowo-funkcjonalne***

Planowane ukrycie doraźne ma być wydzielone z piwnicy o powierzchni całkowitej 435,5 m<sup>2</sup> i zajmować powierzchnię łączną 196,4 m<sup>2</sup>. Podstawowym założeniem projektowanej przebudowy jest przystosowanie wnętrza piwnicy do założonych funkcji, które ma spełniać ukrycie doraźne. Przewidywana liczba osób, które będą korzystać z ukrycia to klienci i obsługa hotelu w liczbie 40 gości i 10 osób z obsługi.

### ***Planowane pomieszczenia***

Pomieszczenia zostaną tak zagospodarowane, aby mogły umożliwić pełnienie różnych funkcji w czasie pokoju, a w czasie wojny spełniały funkcję ukrycia kategorii I, tj. zabezpieczały przed:

- nadciśnieniem powietrznej fali uderzeniowej o wartości  $\Delta p_m \geq 0,03$  MPa,
- skutkami obciążeń wtórnych od spadających elementów konstrukcji budynków i zagruzowania,
- odłamkami bomb i pocisków,
- promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego, przy zapewnieniu współczynnika osłabienia promieniowania przenikliwego  $K \geq 100$ ,
- oddziaływaniem pożarów w obrębie budynku, w którym usytuowano ukrycie oraz w rejonie wokół ukrycia. Istniejące pomieszczenia zostaną przebudowane.

wane tak, aby zapewnić spełnienie wymagań stawianych dla ukryć doraźnych, a w razie potrzeby istniała możliwość szybkiej adaptacji przedmiotowego ukrycia na schron.

### **Wymagania szczegółowe**

W odniesieniu do przygotowania terenu, teren jest należycie przygotowany zarówno do prowadzenia prac jak i do planowanej funkcji piwnicy jako ukrycia doraźnego.

W odniesieniu do konstrukcji, zakres prac konstruktorskich obejmuje: wzmocnienie ścian, wymianę drzwi, wymianę posadzek, zamurowanie okien, zabezpieczenie rury wentylacyjnej.

Pomieszczenia znajdujące się w piwnicy, które mają być zaadaptowane na ukrycie to: agregat, cztery pomieszczenia do zagospodarowania, dwa pomieszczenia zaplecza magazynowego gospodarczego, suszarnia, pralnia, magazyn warzyw, korytarz, szatnia dla personelu kuchni, dwa pomieszczenia z prysznicami, WC, pomieszczenie do dezynfekcji jaj i obróbki brudnej warzyw. Pomieszczenia przeznaczone na WC i prysznice pozostaną bez zmian. Pomieszczenie do dezynfekcji jaj i obróbki brudnej warzyw zostanie zaadaptowane na pomieszczenie łazienkowe z WC oraz kabinami prysznicowymi. Suszarnia i pralnia pozostanie bez zmian, na potrzeby osób korzystających z ukrycia. Pomieszczenia do zagospodarowania nr 0.16 i 0.33 zostaną połączone w jedno pomieszczenie przeznaczone na sypialnię, w której ustawi się łóżka polowe. Pomieszczenia numer 0.11, 0.12, 0.13 i 0.14 również zostaną połączone w jedno pomieszczenie, które w czasie pokoju mogą służyć jako magazyn. Pomieszczenie z agregatem pozostanie bez zmian. Agregat będzie używany w ukryciu jako źródło prądu. Funkcje pomieszczeń, które są obecnie zagospodarowane, jak np. pomieszczenie nr 0.32 do dezynfekcji jaj i obróbki brudnej warzyw, zostaną przeniesione do pomieszczeń przeznaczonych na zagospodarowanie w części piwnicy, której adaptacja na ukrycie nie jest planowana.

W części adaptowanej na ukrycie planowana jest wymiana drzwi oraz wzmocnienie ścian w taki sposób, aby w przyszłości, w razie konieczności, z łatwością można było przebudować ukrycie na schron.

W odniesieniu do instalacji należy sprawdzić, czy obecny system wentylacyjny w piwnicy spełnia wymagania stawiane dla ukryć doraźnych i w razie potrzeby go przebudować. Nie przewiduje się prac przy instalacji elektrycznej i wodno-kanalizacyjnej. Instalacja gazowa w piwnicy zostanie tak zmodernizowana, aby w razie wykorzystania piwnicy jako ukrycia istniała możliwość odłączenia tej części budynku od dopływu gazu. Zamontowane instalacje słaboprądowe, takie jak system sygnalizacji pożarowej oraz system sygnalizacji włamania zostaną pozostawione bez zmian.

## Koszt adaptacji

Koszt adaptacji piwnicy na schron zależy od wielu czynników, takich jak rozmiar pomieszczenia, rodzaj prac do wykonania, użytych materiałów, lokalnych przepisów budowlanych i poziomu wyposażenia. Należy skonsultować się z lokalnymi specjalistami budowlanymi lub przedsiębiorstwami zajmującymi się adaptacją przestrzeni schronowych, aby uzyskać dokładny kosztorys dopasowany do konkretnych warunków. Wszelkie prace powinny być zgodne z lokalnymi przepisami budowlanymi i BHP, ponieważ schrony muszą spełniać określone standardy, aby zapewnić bezpieczeństwo w przypadku sytuacji kryzysowej.

**Tabela 1. Przykładowy kosztorys adaptacji miejsca doraźnego schronienia**

Kosztorys					
Lp.	Nazwa – rodzaj	Ilość	Jednostka	Cena jedn. (zł)	Suma (zł)
<b>I. Prace remontowo-budowlane (robocizna)</b>					
1.	Prace porządkowe	12	godz.	20	240
2.	Wyburzanie ścian działowych	20	godz.	20	400
3.	Murowanie ścian działowych	40	godz.	40	1600
4.	Zabezpieczenie otworów okiennych	5	godz.	20	100
5.	Wymiana drzwi	4	godz.	30	120
6.	Drobne prace hydrauliczne	12	godz.	50	600
7.	Drobne prace elektryczne	12	godz.	50	600
<b>II. Materiały budowlane</b>					
8.	Pustak gazobeton	1000	szt.	7	7000
9.	Worki z piaskiem	40	szt.	2	80
10.	Drzwi wzmacniane	2	szt.	2000	4000
11.	Zaprawa murarska	20	szt.	15	300
12.	Przewody elektryczne	30	szt.	4	120
13.	Rura wentylacyjna	1	szt.	50	50
14.	Rurki hydrauliczne	5	szt.	12	60
15.	Gniazda elektryczne	5	szt.	8	40
16.	Złączki hydrauliczne	10	szt.	15	150
<b>III. Wyposażenie schronu</b>					
17.	Łóżka polowe składane wojskowe	50	szt.	150	7500
18.	Krzesło polowe składane wojskowe	50	szt.	50	2500
19.	Koc	50	szt.	30	1500
20.	Śpiwór	50	szt.	70	3500
21.	Materac wojskowy	50	szt.	160	8000
22.	Pralka przemysłowa	1	szt.	3000	3000
23.	Kabina prysznicowa	2	szt.	1500	3000

Tabela 1. cd.

Lp.	Nazwa – rodzaj	Ilość	Jednostka	Cena jedn. (zł)	Suma (zł)
24.	Toaleta	2	szt.	700	1400
25.	Suszarka do ubrań	5	szt.	90	450
26.	Latarka	10	szt.	20	200
27.	Radio	2	szt.	50	100
28.	Worki na odpady	50	szt.	1	50
29.	Narzędzia wielofunkcyjne	1	kpl.	400	400
30.	Niezbędnik (sztućce)	50	kpl.	20	1000
31.	Mała kuchnia polowa	4	szt.	200	800
32.	Radia do łączności krótkofalowej	4	szt.	50	200
33.	Manierka z menażką	50	kpl.	30	1500
34.	Naczynia kuchenne	5	kpl.	150	750
35.	Zapas paliwa do agregatu	250	l	6,50	1625
36.	Środki higieny osobistej	50	kpl.	20	1000
37.	Środki czystości	10	kpl.	60	600
38.	Środki ochrony osobistej	50	kpl.	20	1000
39.	Środki medyczne i apteczka	5	kpl.	500	2500
40.	Zapasowa butla z tlenem medycznym	2	szt.	400	800
<b>IV.</b>	<b>Zapasy żywności</b>				
41.	Woda pitna	1500	l	3	4500
42.	Wojskowa racja żywnościowa 1-dniowa	1050	kpl.	35	36750
43.	Sucha żywność (suszone owoce, orzechy, płatki śniadaniowe)	200	kg	4	800
44.	Konserwa mięsna	1000	szt.	7	7000
45.	Kawa	50	kg	15	750
46.	Herbata	50	op.	10	500
47.	Cukier	50	kg	5	250
48.	Sól	10	kg	3	30
49.	Suche pieczywo	150	kg	4	600
<b>V.</b>	<b>Środki ochrony poż. i inne</b>				
50.	Koc gaśniczy	2	szt.	135	270
51.	Gaśnica proszkowa 5 kg	3	szt.	200	600
52.	Hydronetka 20 l	2	szt.	650	1300
53.	Czujnik tlenu węgla	2	szt.	150	300
54.	Czujka dymowa	2	szt.	150	300
55.	Maski przeciwpyłowe	150	szt.	4	600
56.	Maski z filtrem	50	szt.	50	2500
<b>Razem</b>					<b>115885</b>

Źródło: opracowanie własne.

Powyższy kosztorys jest kosztorysem orientacyjnym, został sporządzony w oparciu o prace remontowo-budowlane dotyczące przerobienia piwnicy w budynku hotelowym na schron doraźny i wyposażenie pozwalające przetrwać w nim 21 dni dla 50 osób.

## **Infrastruktura komunalna**

### ***Zaopatrzenie w wodę***

Zaopatrzenie w wodę w adaptowanej piwnicy hotelowej jako MDS wymaga zapewnienia niezależnego źródła wody pitnej, funkcjonalnej instalacji sanitarnej, minimalnych zapasów wody oraz systemu odcięcia w razie awarii. Budowle ochronne powinny być zaopatrzone w wodę do picia, przygotowania posiłków, higieny osobistej, czystości i splukiwania sanitariatów lub innych potrzeb wynikających ze specyfiki i przeznaczenia budowli ochronnej, w zalecanej ilości:

- w przypadku ochrony ludności – 30 dm<sup>3</sup> na osobę na dobę;
- w przypadku stanowisk kierowania – 60 dm<sup>3</sup> na osobę na dobę;
- w sytuacjach awaryjnych oraz w ukryciach przygotowanych doraźnie – 9 dm<sup>3</sup> na osobę na dobę.

Zapas wody powinien być zgromadzony w budowlach ochronnych w budowlach ochronnych o pojemności przekraczającej 100 osób – w zbiornikach przepływowych lub w pojemnikach zgromadzonych w oddzielnym pomieszczeniu. Niezależnie od zaopatrzenia w wodę z sieci wodociągowej, w nowych budowlach ochronnych typu „schron” o pojemności przekraczającej 300 osób wykonuje się zapasowe ujęcie wody (studnie wierconą). Jeżeli schron wyposażony jest w zapasowe ujęcie wody i awaryjne źródło energii elektrycznej umożliwiające pracę urządzeń wodociągowych w przypadku braku zasilania zewnętrznego, gromadzenie zapasów wody w zbiornikach lub pojemnikach nie jest wymagane. Ważne jest również, aby zbiorniki te zachowały wodę w odpowiedniej jakości i czystości, co wymaga zastosowania odpowiednich rozwiązań technicznych, takich jak zabezpieczenia przed skażeniami, systemy filtracji i dezynfekcji.

Dodatkowo, ważne jest również regularne monitorowanie jakości wody, aby zapewnić jej odpowiednie parametry i uniknąć ewentualnych zagrożeń dla zdrowia osób korzystających z niej.

W schronie powinny być dostępne umywalki, prysznice lub alternatywne rozwiązania, które umożliwią korzystanie z wody do mycia, mycia rąk, mycia naczyń czy toalet wcześniej wspomnianych osób. Zapewnienie odpowiedniej liczby i jakości tych urządzeń jest kluczowe dla utrzymania higieny i zdrowia w trudnych warunkach.

W schronie zastosowane zostały zbiorniki do magazynowania wody, są specjalnie zaprojektowanymi pojemnikami. Zbiorniki te są wykonane z wytrzymałych materiałów, które zapewniają większą trwałość i nieprzepuszczalność, aby woda nie wyciekała ani nie zanieczyszczała się. Mogą mieć różne kształty i rozmiary, w zależności od wymagań schronu i ilości wody, jaką mają przechowywać. Zbiorniki mogą być podzielone na sekcje, aby ułatwić przechowywanie różnych typów wody, na przykład wodę pitną, czy do mycia. Często są wyposażone w systemy pomiaru poziomu wody, aby można było monitorować ilość wody dostępnej w zbiorniku. Ważne jest również utrzymanie odpowiedniej temperatury w zbiornikach, aby woda nie zamarzała w chłodniejszej pogodzie ani nie była zbyt nagrzana w upalne dni. Dlatego zbiorniki mogą być izolowane termicznie lub mieć wbudowany system kontroli temperatury. Zbiorniki do magazynowania wody w schronie są niezbędnym elementem w systemie bezpieczeństwa i samowystarczalności w przypadku sytuacji kryzysowych. Zapewniają dostęp do czystej wody pitnej, higienicznych warunków sanitarnych i umożliwiają przetrwanie, gdy normalne dostawy wody są niedostępne lub zanieczyszczone.

Woda musi być dostępna przez cały czas przewidywanego pobytu w schronie, przyjmowanego w praktyce na minimum 48 godzin. Należy przewidzieć minimalną ilość wody na osobę, uwzględniając zarówno spożycie (picie), jak i potrzeby higieniczne (umycie rąk, podstawowa higiena osobista). Dla celów praktycznych zaleca się zapas wody pitnej co najmniej 3–5 litrów na osobę na dobę.

### ***Dostęp do energii elektrycznej***

Budowle ochronne powinny być zaopatrzone w energię elektryczną:

- a) z zewnętrznej sieci elektroenergetycznej, przy czym niezależnie od źródeł zasilania w energię elektryczną jako zabezpieczenie rezerwowe na wypadek awarii należy przewidzieć oświetlenie awaryjne lub latarki;
- b) w budowlach ochronnych typu „schron” o pojemności przekraczającej 300 osób dodatkowo z zespołów prądotwórczych w agregatorowi. Zespoły prądotwórcze instalowane w schronach powinny odpowiadać następującym wymaganiom:
  - posiadać wysoki stopień gąszczelności, tzn. nie wydzielać spalin do pomieszczenia i nie zasysać powietrza z otoczenia;
  - głośność pracy zespołu nie powinna przekraczać 110 dB, w odległości 1 m od zespołu;
  - być dostosowane do chłodzenia, najlepiej w systemie woda-woda;
  - powietrze do agregatów powinno być czerpane z osobnej czerpni.

Instalacja elektryczna oraz oświetlenie budowli ochronnych powinny spełniać wymagania określone w przepisach odrębnych. W pomieszczeniach do pracy i odpoczynku należy stosować źródła światła zapewniające światło o współczynniku tętnienia nie wyższym niż  $W = 0,2$  i współczynniku oddawania barw  $Ra/CRI$  nie mniejszym niż 80:

- świetlówki kompaktowe z trzonkiem gwintowym;
- żarówki o większej lub równej 100 W;
- w przypadku oświetlenia LED – wyłącznie źródła światła o potwierdzonym w specyfikacji technicznej współczynniku tętnienia światła nie wyższym niż  $W = 0,2$  (posiadające wbudowane układy stabilizacji prądu zasilającego diody).

Prąd w schronie w piwnicy hotelu pochodzi z ogólnego zasilania energii elektrycznej. Hotel jest podłączony do lokalnej sieci energetycznej i otrzymuje prąd z elektrowni. Osobny system zasilania prądem wewnętrznym hotelu, w tym piwnicy, pozwala na dostarczanie energii elektrycznej do różnych pomieszczeń i urządzeń, w tym do schronu w piwnicy hotelu. Prąd może być również zasilany z generatora w razie awarii zasilania z sieci zewnętrznej

### **System grzewczy**

System grzewczy schronu dla ludzi na wypadek zagrożenia jest niezwykle ważny, aby zapewnić odpowiednią temperaturę i komfort osobom znajdującym się w schronie podczas występowania zagrożenia. W przypadku zagrożenia, na przykład ataku nuklearnego, wypadku przemysłowego lub katastrofy naturalnej, schrony można zaprojektować tak, aby były izolowane termicznie od zewnętrznego środowiska, tak aby nie miały naturalnego dostępu do ciepła. Aby zapewnić ciepło w schronie, można zastosować różne rodzaje systemów grzewczych.

Kilka rozwiązań możliwych do zastosowania na wypadek zagrożenia:

- a) system grzewczy na bazie oleju lub gazu – schrony mogą być wyposażone w piec olejowy lub gazowy, który dostarcza ciepło za pomocą spalania paliwa. Ten rodzaj systemu grzewczego jest stosunkowo prosty w obsłudze i łatwy do uruchomienia w przypadku zagrożenia. Jednak wymaga regularnego monitorowania i dostaw paliwa;
- b) system grzewczy na bazie energii elektrycznej – innym rozwiązaniem jest zastosowanie ogrzewaczy elektrycznych, które zamieniają energię elektryczną na ciepło. Ten system może być stosunkowo łatwy w obsłudze i nie wymaga regularnych dostaw paliwa. Jednak konieczne jest dostępowanie do prądu, który może ulec awarii w przypadku katastrofy;
- c) odpowiednie izolacje i materiały termoizolacyjne – aby zminimalizować utratę ciepła, schrony powinny być wyposażone w odpowiednie izolacje

i materiały termoizolacyjne. Dobra izolacja pomaga w utrzymaniu ciepła wewnątrz schronu i zapobiega penetracji zimnego powietrza;

- d) system rekuperacji ciepła – schrony mogą również być wyposażone w systemy rekuperacji ciepła, które odzyskują ciepło z wykorzystywanego powietrza i transferują je do środowiska wewnętrznego. Takie rozwiązanie pomaga w utrzymaniu optymalnej temperatury i minimalizuje koszty energii.

Niezależnie od wybranej metody grzewczej, system schronu powinien być zamontowany w taki sposób, aby zapewnić równomierne rozprowadzenie ciepła i utrzymanie odpowiedniej temperatury w całym pomieszczeniu. Konieczne jest też zapewnienie odpowiedniej wentylacji, aby uniknąć zgromadzenia toksycznych gazów, które mogą pojawić się w wyniku ogrzewania schronu.

### **Zaopatrzenie w żywność**

Zaopatrzenie w żywność dla osób ukrywających się w schronach na wypadek niebezpieczeństwa jest kluczowym aspektem zapewnienia im bezpieczeństwa i przetrwania przez okres zagrożenia. Idealne wyposażenie schronu powinno obejmować strategię żywieniową, która zapewni dostęp do wystarczającej ilości pożywienia o odpowiedniej jakości przez możliwie długi czas. Należy uwzględnić ilość kalorii na osobę, przyjmując minimum 2000 kcal dziennie, co odpowiada podstawowym potrzebom energetycznym dla osoby dorosłej w warunkach ograniczonej aktywności. Należy zapewnić zapasy żywności wystarczające na czas przebywania osób w schronie, przyjmowany standardowo na 48 godzin.

Występuje kilka czynników, które należy wziąć pod uwagę planując zaopatrzenie w żywność:

- a) planowanie zapasów – przygotowanie schronu powinno obejmować odpowiednie planowanie i gromadzenie zapasów żywności. Powinno się uwzględnić okres, w którym ludzie będą ukrywani, a także zapewnić dodatkowe zapasy w przypadku przedłużającego się zagrożenia. Zaleca się, aby zapasy żywności starczyły na co najmniej 2–3 tygodnie, ale im więcej zapasów, tym lepiej;
- b) odpowiednie rodzaje żywności – w schronach na wypadek niebezpieczeństwa powinny być przechowywane żywność o wysokiej wartości odżywczej, która dostarczy organizmowi potrzebnych składników i energii. Należy wziąć pod uwagę produkty, które są długotrwałe, takie jak suche owoce, orzechy, konserwy mięsne, suszone mięso, suche płatki śniadaniowe, mleko w proszku, produkty w puszkach itp.;
- c) dostęp do wody – w schronach niezbędne jest również dostarczanie wystarczającej ilości wody pitnej. Oprócz żywności, konieczne jest gromadzenie wody w zamkniętych pojemnikach, tak aby była ona odpowiednio zabezpieczona przed kontaminacją;

- d) rotacja zapasów – aby utrzymać świeżość żywności i zapobiec psuciu się, ważne jest regularne sprawdzanie i rotacja zapasów. Starsze produkty należy zużyć i uzupełnić zapasy nowymi, aby zapewnić ich trwałość i jakość;
- e) gotowanie i przygotowanie żywności – przygotowanie posiłków w schronach może być utrudnione przez brak tradycyjnych metod gotowania. Warto więc uwzględnić przygotowanie prostych potraw, które nie wymagają dużego nakładu czasu i sprzętu, jak również gromadzenie zapasów gotowych do spożycia produktów.

Wszystkie te czynniki są kluczowe dla skutecznego zaopatrzenia w żywność dla osób ukrywających się w schronach na wypadek niebezpieczeństwa. Wiedza, planowanie i odpowiednie gromadzenie zapasów mogą zapewnić wystarczającą ilość pożywienia dla przetrwania w takich niebezpiecznych warunkach. Żywność dla osób przebywających w schronie jest niezwykle istotna, zwłaszcza w sytuacjach, gdy dostęp do zewnętrznych źródeł żywności jest ograniczony lub niemożliwy.

Podstawowym celem zapewnienia odpowiedniej diety dla ludzi przebywających w schronie jest dostarczenie wystarczającej ilości kalorii, białka, tłuszczu, węglowodanów, witamin i minerałów. Istotne jest także zapewnienie odpowiedniego poziomu nawodnienia przez zapewnienie dostępu do czystej wody do picia. Ważne jest utrzymanie tych zapasów w odpowiednich warunkach, tak aby produkty nie zepsuły się przed ich spożyciem. Ponadto, żywność dla osób przebywających w schronie może być dostarczana w postaci gotowych posiłków. Takie posiłki są zwykle pakowane w plastikowych opakowaniach, które są odporne na zmienne warunki atmosferyczne i mają dłuższą trwałość. Mogą to być tak zwane racje bojowe lub racje żywnościowe, które są łatwe do przechowywania, gotowe do spożycia, a jednocześnie zawierają wszystkie niezbędne składniki odżywcze.

### **Zarządzanie odpadami**

Efektywne zarządzanie odpadami w miejscu doraźnego schronienia jest istotnym elementem zapewnienia higieny i bezpieczeństwa sanitarnego osób przebywających w obiekcie. W adaptowanej piwnicy hotelowej konieczne jest zapewnienie systemu, który umożliwi bezpieczne gromadzenie, przechowywanie i usuwanie odpadów przez cały czas funkcjonowania schronu, zwykle przewidzianego na 48 godzin.

#### **1. Segregacja i gromadzenie odpadów**

W MDS należy przewidzieć pojemniki na odpady podzielone według rodzaju – odpady organiczne, opakowania oraz odpady higieniczne. Pojemniki powinny być szczelne, trwałe i oznakowane, co ułatwia użytkownikom

prawidłowe wyrzucanie odpadów. W piwnicach o ograniczonej przestrzeni można stosować pojemniki modułowe lub piętrowe, co pozwala efektywnie wykorzystać dostępne miejsce.

## 2. Odpady sanitarne i higieniczne

W przypadku MDS o większej pojemności, wyposażonego w umywalki i ustępy, niezbędne jest zapewnienie osobnych pojemników na odpady higieniczne i środki czystości. W mniejszych schronach, korzystających z ustępów suchych nieskanalizowanych, odpady należy gromadzić w szczelnych workach lub pojemnikach, z możliwością ich bezpiecznego przechowywania do czasu wywiezienia.

## 3. Przechowywanie i minimalizacja ryzyka

Pojemniki na odpady powinny być umieszczone z dala od przestrzeni przeznaczonych do przebywania osób, najlepiej w wydzielonej strefie magazynowej lub w pobliżu wejścia/wyjścia z piwnicy. Pokrywy i zamknięcia pojemników ograniczają ryzyko rozprzestrzeniania się nieprzyjemnych zapachów, drobnoustrojów i insektów. Należy regularnie kontrolować stan pojemników, aby utrzymać odpowiedni poziom higieny w schronie.

## 4. Usuwanie odpadów

Po zakończeniu użytkowania MDS wszystkie zgromadzone odpady powinny być niezwłocznie wywiezione do punktów zbiórki lub utylizacji zgodnie z obowiązującymi przepisami sanitarnymi. W sytuacjach kryzysowych, gdy transport odpadów jest utrudniony, mogą być one tymczasowo zabezpieczone w szczelnych i oznakowanych pojemnikach, w bezpiecznej strefie.

## 5. Edukacja i oznakowanie

Ważnym elementem zarządzania odpadami jest czytelne oznakowanie pojemników oraz instrukcje dla osób korzystających z MDS. Wskazówki dotyczące segregacji i bezpiecznego wyrzucania odpadów powinny być widoczne i łatwo dostępne, co ogranicza ryzyko błędów i wspomaga utrzymanie higieny w schronie.

## **System wentylacji**

W wymaganiach dla piwnic użytkowych i garaży z funkcją schronu lub ukrycia określono, że można stosować wentylację naturalną lub grawitacyjną jako główną lub zapasową, przy czym otwory wentylacyjne w ścianach powinny być osłonięte przed bezpośrednim działaniem czynników rażenia działających z zewnątrz, w szczególności odłamków. Można również stosować wentylację mechaniczną ogólnego przeznaczenia, pod warunkiem zapewnienia możliwości natychmiastowego odstawienia wentylacji w przypadku pożaru klap wentylacyjnych. W ukryciu zostanie wykorzystana wentylacja naturalna. Miejsce usytuowania rury wentylacyjnej przedstawia załącznik 3.

## Zabezpieczenie przeciwpożarowe

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. (Dz.U. poz. 932), organizacja MDS powinna minimalizować możliwość powstania pożaru oraz ograniczać rozprzestrzenianie się ognia i dymu.

W pierwszej kolejności niezbędne jest usunięcie z pomieszczeń przeznaczonych do pobytu ludzi materiałów palnych i zbędnego wyposażenia, które mogłyby utrudniać ewakuację lub zwiększać ryzyko pożaru. Wdrożenie tego zalecenia obejmuje również zachowanie drożności wszystkich dróg ewakuacyjnych i wyjść awaryjnych, w tym wyjść zapasowych, które w piwnicy powinny prowadzić bezpośrednio na zewnątrz lub do klatek schodowych. Istotnym elementem ochrony przeciwpożarowej jest zapewnienie odpowiednich systemów instalacyjnych. Rozmieszczenie gaśnic przenośnych powinno być w strategicznych punktach piwnicy. Zapewnienie instrukcji ewakuacyjnych i odpowiedniego oznakowania dróg wyjściowych zwiększy bezpieczeństwo ewakuacji.

Należy zapewnić odcięcie dopływu prądu i wody przy wejściu instalacji do MDS, co ogranicza ryzyko zaprószenia ognia elektrycznego. Wentylacja powinna umożliwiać wymianę powietrza, co w przypadku pożaru ułatwia odprowadzanie dymu i toksycznych gazów<sup>13</sup>.

## Zabezpieczenie medyczne

Nie określono prawnie wymagań zabezpieczenia medycznego dla ukryć. Mimo to w praktyce, w adaptacji piwnicy hotelowej na MDS, zabezpieczenie medyczne powinno być realizowane zgodnie z wytycznymi służb ochrony ludności i pierwszej pomocy, np. dostęp do apteczek pierwszej pomocy (po jednej w każdej strefie pożarowej), przy wejściu do każdej strefy należy umieścić wykaz telefonów do placówek medycznych, które w razie potrzeby będą zobowiązane udzielić pomocy medycznej. Zapewnienie osoby przeszkolonej w udzielaniu pierwszej pomocy jest również niezbędne. Powinno się również wyznaczyć miejsca na podstawową pomoc medyczną (tzw. punkt pierwszej pomocy).

## Plan budynku i adaptowanej piwnicy

Plan budynku został przedstawiony w załącznikach 2, 3, 4, 5, 6. Miejsce doraźnego schronienia piwnicy zostało przedstawione w załączniku 3 do projektu. W załącznikach 1 i 2 zostały także przedstawione rzuty terenu z usytuowaniem budynku w terenie i przekrój budynku.

---

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. 2010, poz. 719).

## Plan ewakuacji

Bezpieczeństwo osób przebywających w miejscu doraźnego schronienia w dużej mierze zależy od prawidłowej organizacji ewakuacji w przypadku pożaru lub innych zagrożeń. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. określa szczegółowe wymogi w zakresie liczby, szerokości i konstrukcji wyjść oraz dróg ewakuacyjnych, które należy uwzględnić przy adaptacji piwnicy hotelowej na MDS.

Plan ewakuacji z pomieszczeń hotelowych do miejsca ukrycia doraźnego został przedstawiony w poszczególnych załącznikach. Załącznik 3 przedstawione jest usytuowanie miejsca doraźnego schronienia w budynku hotelowym w pomieszczeniu piwnicy. Ewakuacja z pomieszczeń piwnicznych do ukrycia doraźnego przedstawiona jest w załączniku 7, z parteru w załączniku 8, z I piętra w załączniku 9 i z poddasza w załączniku 10.

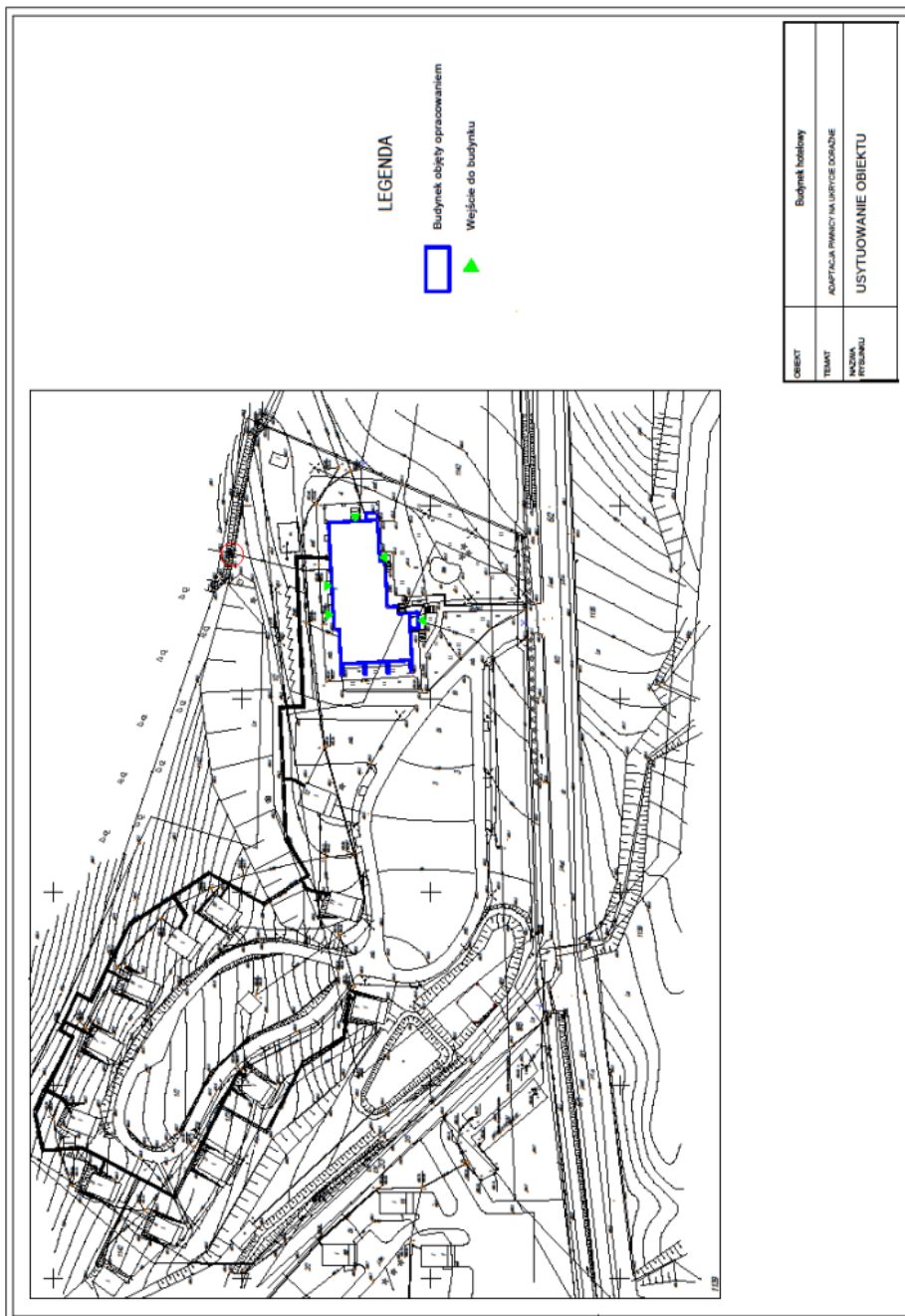
Na podstawie przeprowadzonej analizy teoretycznej, przeglądu obowiązujących aktów prawnych oraz opracowanej koncepcji adaptacji piwnicy budynku hotelowego na miejsce doraźnego schronienia (MDS) można sformułować następujące wnioski:

1. Istniejące pomieszczenia piwniczne budynku zamieszkania zbiorowego mogą zostać skutecznie przystosowane do pełnienia funkcji miejsca doraźnego schronienia, pod warunkiem spełnienia określonych wymagań technicznych, funkcjonalnych i organizacyjnych wynikających z przepisów ochrony ludności oraz prawa budowlanego. Przeprowadzona analiza potwierdziła zasadność wykorzystania piwnicy hotelu jako MDS.
2. Lokalizacja piwnicy w strukturze budynku hotelowego spełnia podstawowe kryteria bezpieczeństwa, takie jak usytuowanie poniżej poziomu terenu, masywna konstrukcja murowana oraz możliwość ograniczenia oddziaływania czynników zewnętrznych, w tym fali uderzeniowej, odłamków, promieniowania przenikliwego oraz skutków pożaru.
3. Zakres niezbędnych prac adaptacyjnych ma charakter głównie modernizacyjny, a nie budowy nowego obiektu ochronnego. Obejmuje on w szczególności wzmocnienie ścian, wymianę stolarki drzwiowej, zamurowanie otworów okiennych, zabezpieczenie elementów instalacyjnych oraz dostosowanie układu funkcjonalnego pomieszczeń. Pozwala to na relatywnie szybkie i ekonomicznie uzasadnione przygotowanie MDS.
4. Przyjęte rozwiązania projektowo-funkcjonalne umożliwiają użytkowanie pomieszczeń zarówno w czasie pokoju, jak i w sytuacjach kryzysowych, co jest zgodne z ideą wielofunkcyjności miejsc doraźnego schronienia. Zapro-

- jektowane zagospodarowanie piwnicy nie wyklucza jej bieżącego użytkowania, a jednocześnie pozwala na szybkie przekształcenie w ukrycie kategorii I.
5. Analiza infrastruktury komunalnej wykazała możliwość zapewnienia podstawowych warunków bytowych dla osób przebywających w MDS, w tym dostępu do wody, energii elektrycznej, ogrzewania, wentylacji, żywności oraz zaplecza sanitarnego. Istniejące instalacje, po niezbędnej weryfikacji i ewentualnych modyfikacjach, mogą spełniać wymagania stawiane miejscom doraźnego schronienia.
  6. Zabezpieczenia przeciwpożarowe oraz organizacja ewakuacji mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa użytkowników MDS. Przewidziane rozwiązania, takie jak usunięcie materiałów palnych, zapewnienie drożności dróg ewakuacyjnych, rozmieszczenie gaśnic i oznakowanie wyjść, znacząco ograniczają ryzyko powstania i rozprzestrzeniania się pożaru.
  7. Pomimo braku szczegółowych regulacji prawnych w zakresie zabezpieczenia medycznego ukryć, zasadne jest wyposażenie MDS w apteczki pierwszej pomocy, wyznaczenie punktu medycznego oraz zapewnienie obecności osób przeszkolonych w udzielaniu pierwszej pomocy. Rozwiązania te zwiększają poziom bezpieczeństwa i odporności obiektu na sytuacje kryzysowe.
  8. Oszacowany koszt adaptacji ma charakter orientacyjny, jednak wskazuje, że przystosowanie istniejącej piwnicy na MDS jest rozwiązaniem znacznie bardziej ekonomicznym niż budowa nowego schronu. Dodatkowo realizacja takiego przedsięwzięcia może być etapowa i dostosowana do możliwości finansowych inwestora.
  9. Postawiony problem badawczy został rozwiązany, gdyż wykazano, że pomieszczenia piwniczne w budynku zamieszkania zbiorowego mogą zostać przystosowane do funkcji miejsca doraźnego schronienia, a sposób tej adaptacji jest możliwy do realizacji w oparciu o obowiązujące przepisy oraz racjonalne rozwiązania projektowe.
  10. Opracowana koncepcja może stanowić wzorzec dla podobnych obiektów hotelowych lub innych budynków użyteczności zbiorowej, wskazując praktyczne możliwości zwiększenia poziomu ochrony ludności przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury.

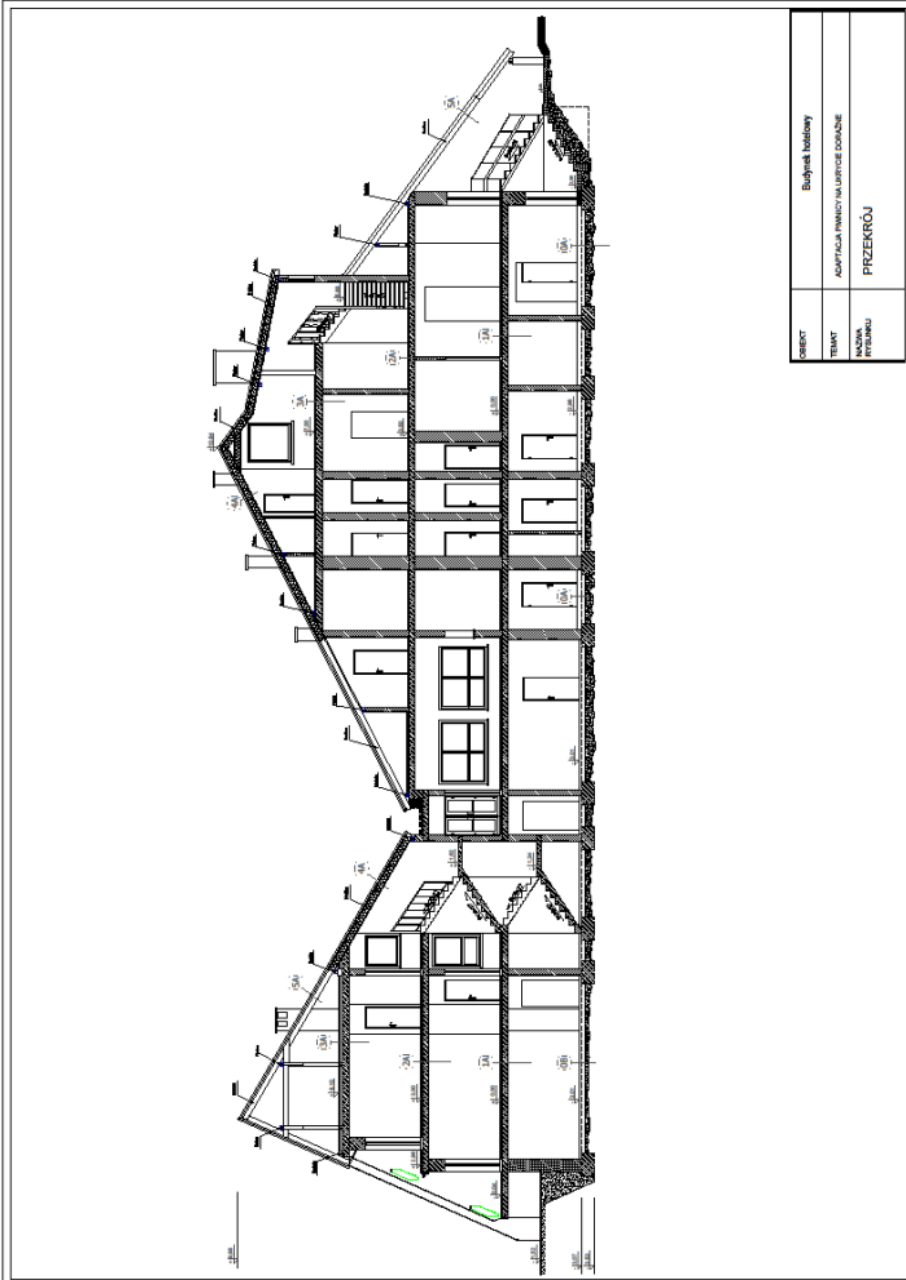
Podsumowując, adaptacja piwnicy hotelowej na miejsce doraźnego schronienia jest rozwiązaniem realnym, funkcjonalnym i zgodnym z aktualnymi wymaganiami ochrony ludności. Wdrażanie takich rozwiązań w budynkach zamieszkania zbiorowego może w istotny sposób podnieść poziom bezpieczeństwa użytkowników obiektów w sytuacjach zagrożeń kryzysowych.

**Załącznik 1. Usytuowanie budynku w terenie**



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji technicznej.

Załącznik 2. Przekrój budynku



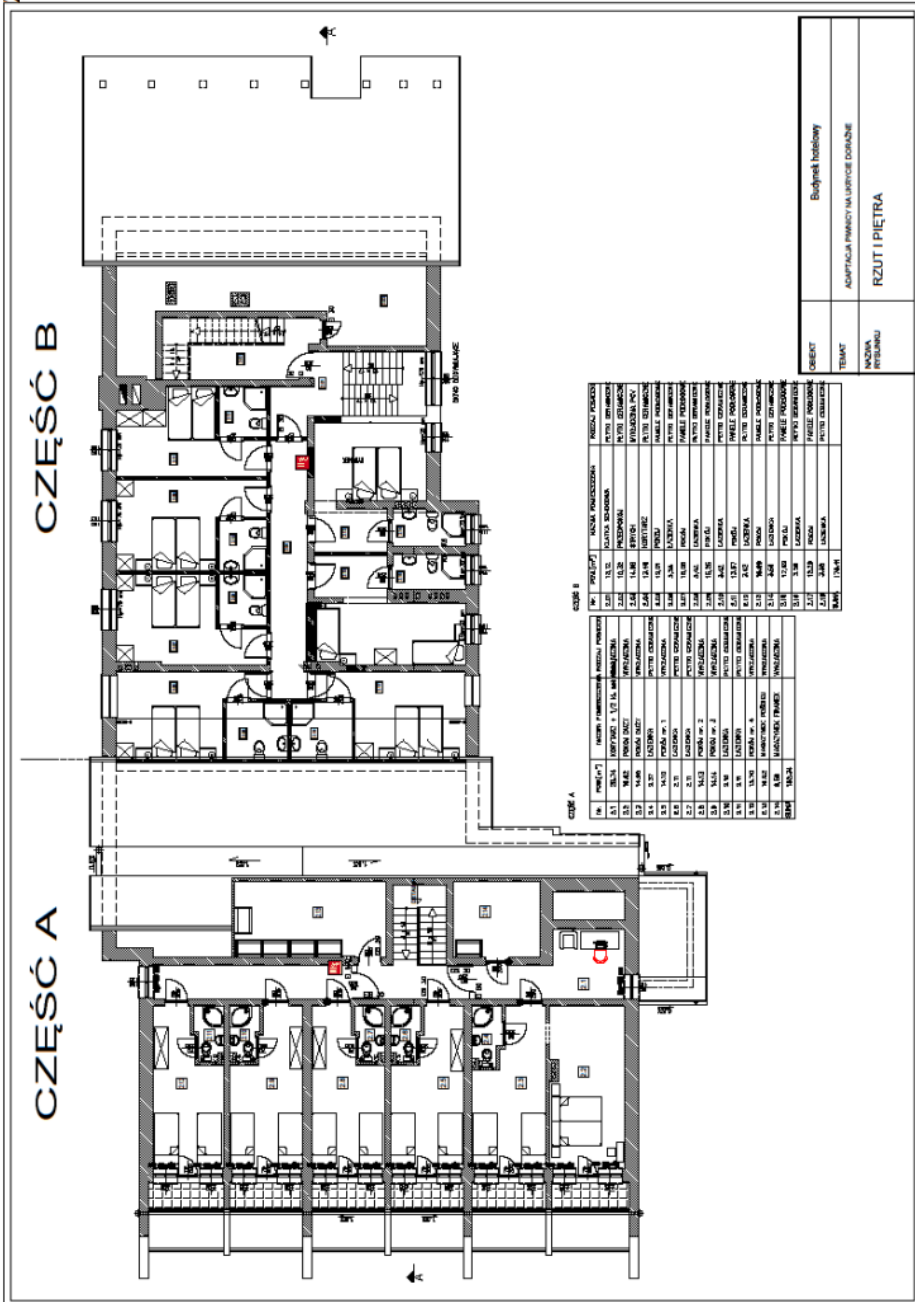
OBIEKT	Budynek hotelowy
TEMAT	ADAPTACJA PRACOWNI W LUTYMIE DOKAZNE
INŻYNIER PROJEKTOWU	PRZEKRÓJ

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji technicznej.



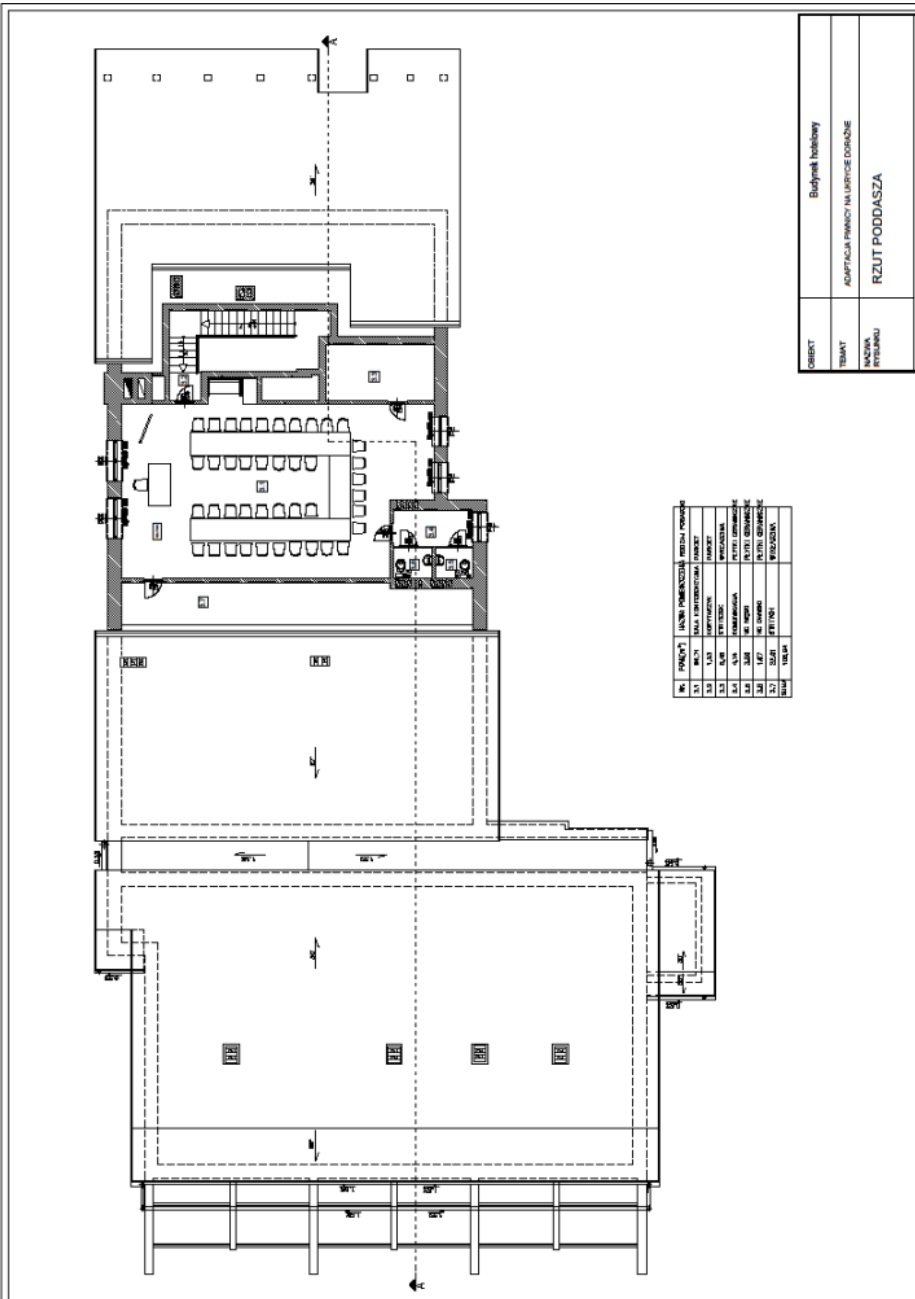


Załącznik 5. Rzut I piętra



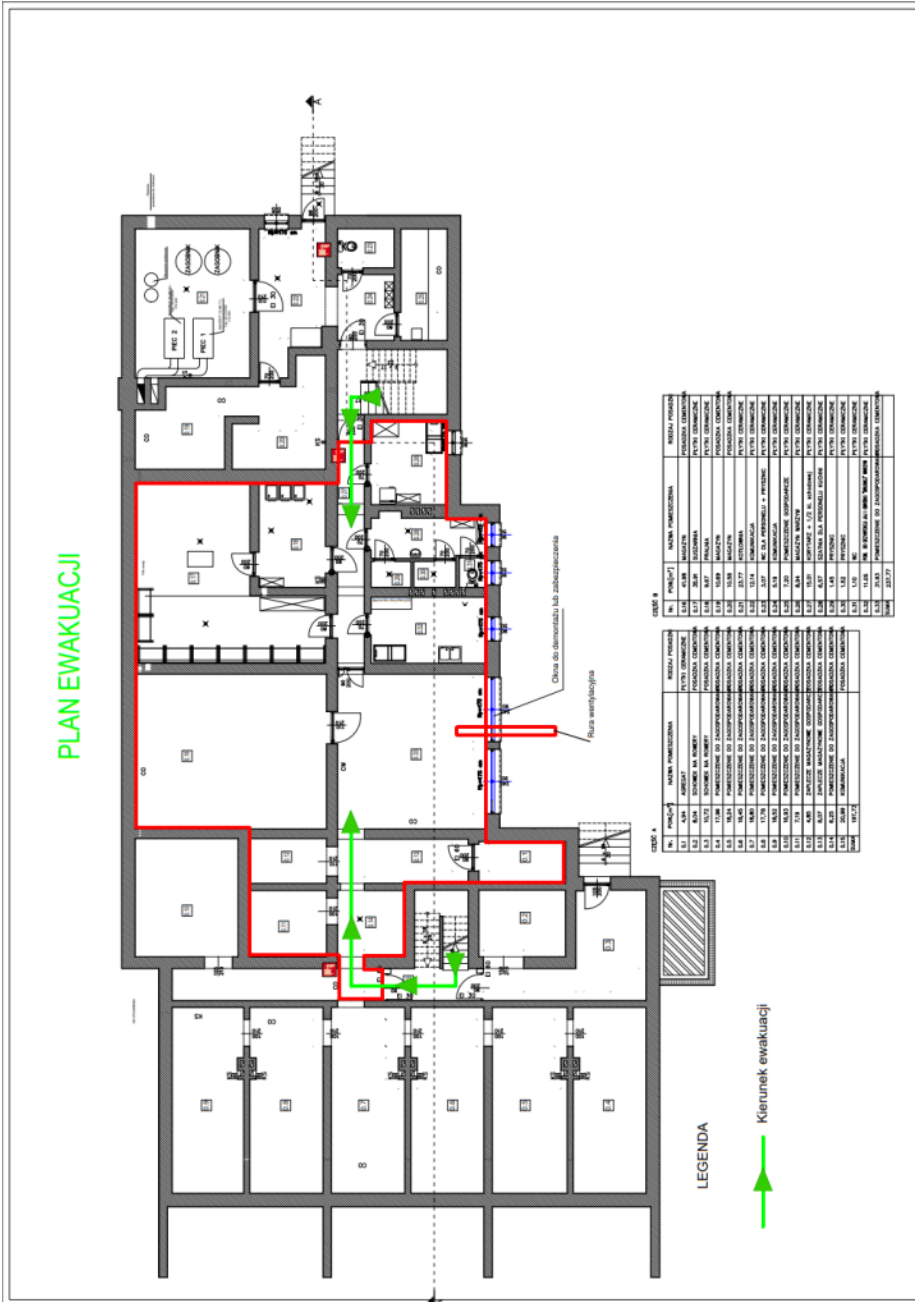
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji technicznej.

Załącznik 6. Rzut poddasza



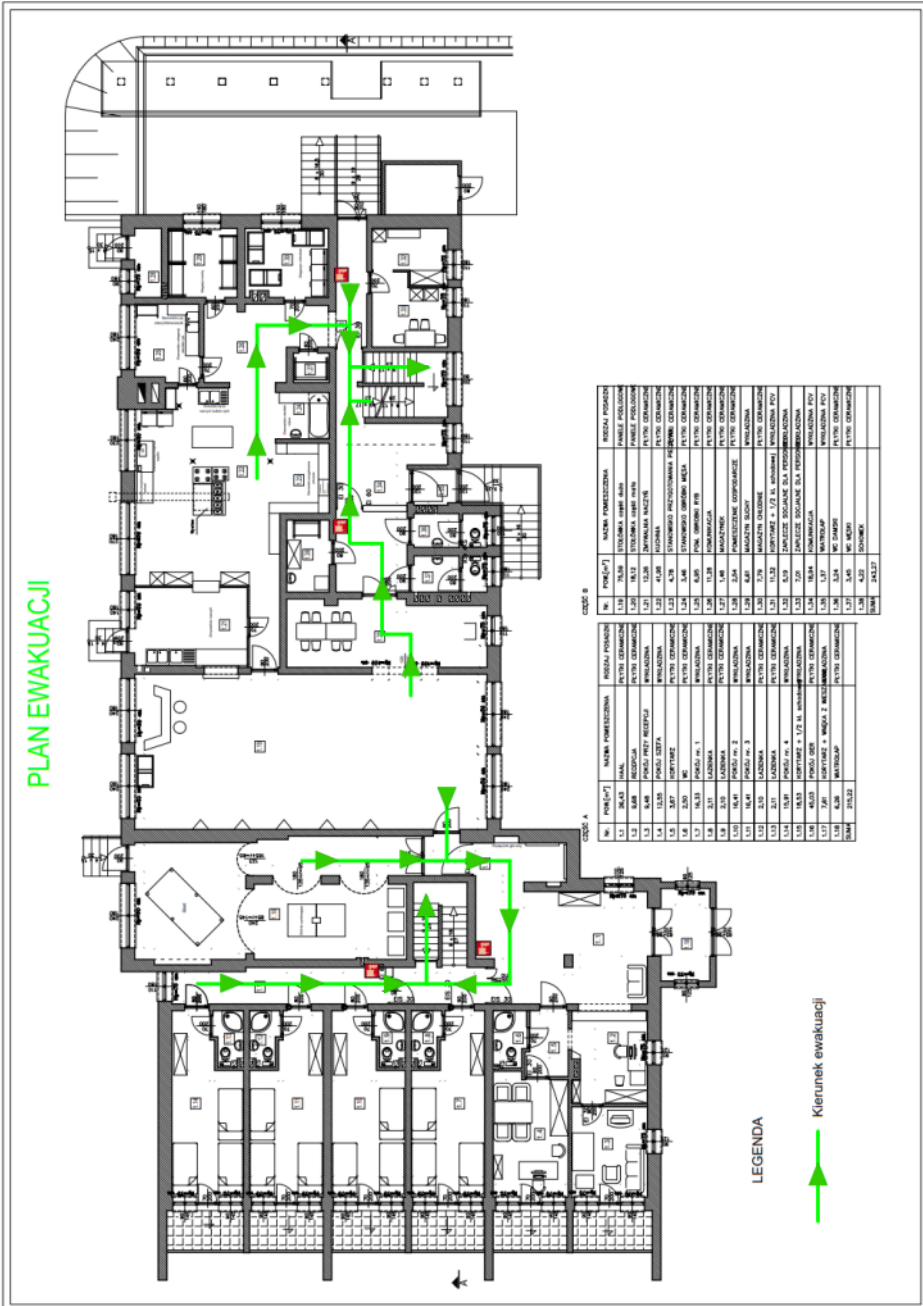
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji technicznej.

Załącznik 7. Plan ewakuacji do miejsca doraźnego schronienia z piwnicy



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji technicznej.

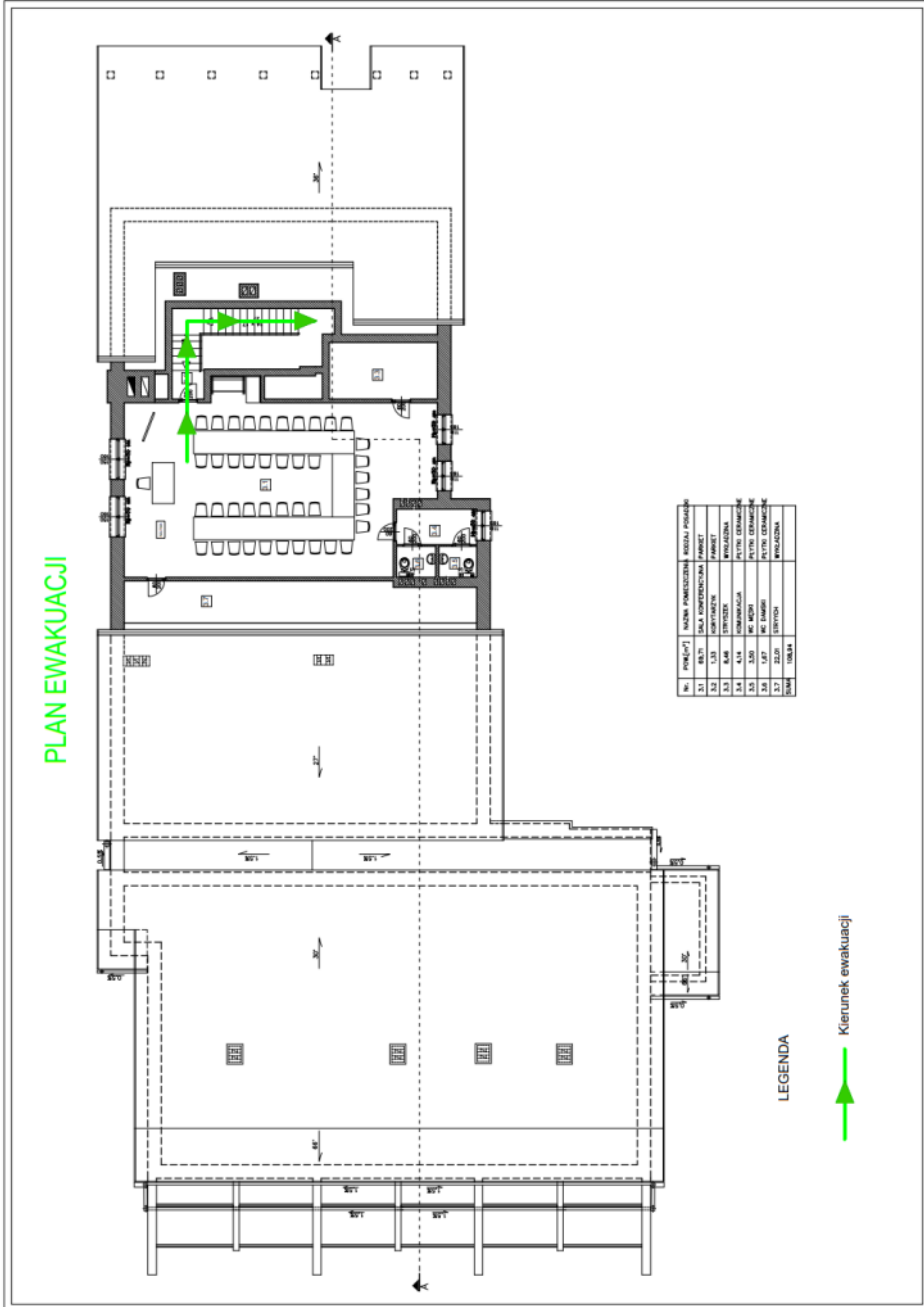
Załącznik 8. Plan ewakuacji do miejsca doraźnego schronienia z parteru



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji technicznej.



Załącznik 10. Plan ewakuacji do miejsca doraźnego schronienia z poddasza



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji technicznej.

## BIBLIOGRAFIA (wybrana)

- Bąk G., Szcześniak Z., *Schrony obrony cywilnej w budynkach użyteczności publicznej*, XLIX Konferencja Naukowa KIL i WPAN i KN PZITB „Krynica 2003”, Krynica, 14–19.09.2003, Wyd. Oficyna Wyd. PW., Warszawa 2003.
- Kowalski J., *Praktyczne aspekty rozróżniania budowli ochronnych i miejsc doraźnego schronienia*, „Bezpieczeństwo i Ochrona Ludności”, 2024, nr 12.
- Kwiatkowski P., *Schrony i ukrycia dla ludności*, „Przegląd Pożarniczy”, 2019.
- Rogalski M., *Fortyfikacja, cz. I – Ogólne wiadomości o fortyfikacji i projektowaniu schronów, zeszyt 2 – Podstawy projektowania schronów*, Warszawa 1989.

Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie w marcu 2023 r. uruchomił studia podyplomowe **Ochrona i obrona ludności wobec współczesnych zagrożeń**, będące odpowiedzią na nowe wyzwania w przedmiotowym zakresie. Celem studiów jest przekazanie aktualnej wiedzy i zwiększenie kompetencji w zakresie ochrony ludności, obrony cywilnej i ratownictwa. Efektem rocznej pracy słuchaczy trzeciej edycji studiów, realizowanej w roku akademickim 2025/2026 jest niniejsza publikacja. Stanowi zbiór artykułów praktyków, którzy w codziennej pracy i służbie zajmują się ochroną ludności. Reprezentują różne środowiska zawodowe: wojewódzką administrację rządową, gminną i miejską administrację samorządową, Ochotniczą i Państwową Straż Pożarną, Policję i Straż Miejską oraz Wojska Obrony Terytorialnej. Łącząc ugruntowaną wiedzę z zakresu ochrony ludności pozyskaną w czasie studiów z doświadczeniem zawodowym zdobytym w trakcie wykonywania zadań na rzecz szeroko pojętego bezpieczeństwa ludności, przygotowali monografię, którą oddajemy w Państwa ręce. Intencją osób redagujących III tom publikacji wydawanej w ramach serii **Ochrona ludności** było zaprezentowanie dorobku praktyków z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, stanowiącego dla świata nauki punkt wyjścia do dalszych pogłębionych badań w tej materii. Tomy I i II, prezentujące dorobek słuchaczy wcześniejszych edycji studiów podyplomowych jest dostępny na stronie internetowej:

[https://ochronaludności.wat.edu.pl/studia\\_podyplomowe/](https://ochronaludności.wat.edu.pl/studia_podyplomowe/)

*Zapraszamy do korzystania z publikacji.*



ISBN 978-83-8017-622-5



9 788380 176225

DOM  
WYDAWNICZY  
**ELIPSA**